

La
Condition Internationale
de
L'AUTRICHE

THÈSE pour le DOCTORAT en DROIT

présentée et soutenue le Samedi 1^{er} Juin 1935, à 14 heures

par

Jean BASDEVANT

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris
Diplômé de l'École Libre des Sciences Politiques

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants : MM. LE FUR, Professeur.

SCELLE, Professeur.

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550404_0036

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

La
Condition Internationale
de
l'Autriche

THÈSE pour le DOCTORAT en DROIT

présentée et soutenue le Samedi 1^{er} Juin 1935, à 14 heures

par

Jean BASDEVANT

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris
Diplômé de l'École Libre des Sciences Politiques

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants : MM. LE FUR, Professeur.

SCELLE, Professeur.

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

—
1935

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Dans un rapport qu'il adressait le 5 décembre 1805, trois jours après la bataille d'Austerlitz, à Napoléon, Talleyrand écrivait : « Votre Majesté peut maintenant briser la Monarchie autrichienne ou la relever. Une fois brisée, il ne serait plus au pouvoir de Votre Majesté elle-même d'en rassembler les débris épars et d'en recomposer une seule masse. Or *l'existence de cette masse est nécessaire, elle est indispensable au salut futur des nations civilisées...* Elle est contre les Barbares un boulevard suffisant, comme elle est un boulevard nécessaire ».

Un demi-siècle s'était à peine écoulé, qu'un Tchèque allait proclamer une sentence souvent répétée depuis. C'était après les mouvements révolutionnaires de 1848 : Palaçky déclarait : « L'Autriche est un Etat dont le constitut et l'intégrité sont indispensables à l'Europe et à l'humanité. *Si l'Etat autrichien n'existait pas, il faudrait, dans l'intérêt de l'Europe et de l'humanité, l'inventer* ».

Cette idée de Talleyrand et de Palaçky, Bismarck devait la reprendre en 1866, au lendemain de la bataille de Sadowa. Dans ses Mémoires, il rapporte la conversation qu'il eut avec le roi de Prusse : « Nous devons éviter de blesser grièvement l'Autriche, d'y laisser plus qu'il n'est nécessaire une rancune durable et un besoin de revanche. Il faut au contraire, nous réserver la possibilité de renouer avec l'adversaire actuel et *considérer en tout cas l'Etat autrichien comme une pièce de l'échiquier européen...* D'un autre côté, pouvons-nous envisager de sang-froid l'avenir des pays qui forment la monarchie autrichienne si elle doit être détruite par des insurrections hongroises ou slaves ?... Nous ne pouvons rien faire de l'Autriche

allemande, que nous l'annexions en entier ou partiellement; nous ne pouvons pas obtenir un renforcement de l'Etat prussien par l'acquisition de provinces comme la Silésie autrichienne et de parcelles de la Bohême; une fusion de l'Autriche allemande avec la Prusse est irréalisable et Vienne ne se laisserait pas gouverner comme une dépendance de Berlin... ». Bismarck ajoute à la suite de cet entretien rapporté : « Mon opposition provoqua une irritation si vive chez le roi qu'il devint impossible de prolonger l'explication, et je quittai l'appartement avec l'impression que je ne l'avais pas converti à ma manière de voir. Rentré dans ma chambre, j'étais dans un état d'esprit tel que l'idée me vint s'il ne vaudrait pas mieux me jeter par la fenêtre, du haut d'un troisième étage ».

Si les arguments émis à l'appui des affirmations de Talleyrand, Palaçky, et Bismarck ont des motifs divers, l'un voyant dans l'Autriche, à la suite des ministres de Louis XV, le contrepoids nécessaire à la puissance de la Prusse qui grandit, l'autre espérant que l'Autriche servira de lien aux nationalités peuplant l'Europe centrale, le troisième envisageant qu'une Autriche indépendante serait un plus sûr appui du germanisme qu'une Autriche réduite à l'état de province de l'Allemagne qui se crée, si donc les motifs sont variés, l'idée centrale est la même et le fait qu'elle ait été formulée par des esprits aux aspirations si divergentes a une particulière importance. C'est l'idée de la nécessité d'un grand Etat dans la région du Danube moyen.

Les circonstances politiques se sont profondément modifiées, mais l'histoire montre que certaines nécessités comme celle que soulignaient Talleyrand, Palaçky sont permanentes et s'imposent à tous ceux qui participent aux constructions politiques ou qui les étudient.

D'où vient cette permanence, il est bien difficile de le dire. Sans doute les lois naturelles de l'équilibre trouvent-elles leur application en diplomatie comme en physique, sans doute encore les grands principes qui guident l'action politique des Etats dans leurs relations interna-

tionales varient-ils fort peu malgré les changements de régime et les guerres. Mais il est probable que l'élément essentiel de cette permanence est un élément matériel, physique, qui n'est autre que l'influence de la géographie.

Si l'on regarde une carte, on est frappé de constater la position exceptionnelle de l'Autriche, celle de jadis comme celle d'aujourd'hui. Elle apparaît comme tenant une croisée de routes, au cœur de l'Europe.

Du Sud au Nord la route qui mène d'Italie à l'Allemagne n'a qu'un passage à travers la haute barrière des Alpes : le col du Brenner. C'était jadis le chemin qu'empruntait l'élu du Saint-Empire pour aller se faire donner à Rome le titre d'empereur. C'était encore la voie par laquelle passait le commerce de Venise pour aller vers les Flandres. Aujourd'hui le Brenner, que Goethe, dans son « Voyage en Italie », considère comme la limite entre le Nord et le Sud, entre le germanisme et la latinité, a conservé son importance géographique d'unique lien entre l'Autriche et l'Allemagne d'une part, l'Italie d'autre part. De la vallée du Pô vers Vienne, inclinée au Nord-Est, une autre route emprunte, entre les Alpes Carniques et les Alpes Juliennes le col du Tarvis, passe à Klagenfurt pour traverser plus loin le col du Semmering. Plus à l'Est encore une route mène de Trieste à Vienne par le col de l'Adelsberg en contournant les Karavanken. De Vienne, les voies divergent vers Prague par le plateau de Bohême, et vers le plateau de Pologne à travers la Porte de Moravie (à la coupure des Monts Sudètes et des Carpathes).

Mais surtout, l'Autriche est la grande route de l'Ouest à l'Est : sa colonne vertébrale est formée par la ligne qui part du Rhin et du lac de Constance, passe le col de l'Arlberg, suit les vallées de l'Inn, de la Salzach et de l'Enns rencontrant Innsbruck et Salzburg, puis rejoint la vallée du Danube, traversant Linz et Vienne. Arrivée à Vienne, elle s'épanouit vers les plaines hongroises et par là vers les Balkans.

Ce qui accroît l'importance de ces routes, c'est que l'Autriche est essentiellement un bloc alpestre qui, s'il

n'était sillonné de quelques voies, prohiberait tous contacts entre les peuples qui l'entourent. Ces voies sont des points de passage obligé qui commandent d'un côté l'Italie (le Brenner, le Tarvis) de l'autre la Yougoslavie (vallées de la Drave et de la Mur), de l'autre la Hongrie et le Bas-Danube (le Danube), de l'autre la Pologne et la Tchécoslovaquie (la Moravie), de l'autre l'Allemagne (par le Haut-Danube et les coupures septentrionales des Alpes), de l'autre enfin la Suisse (par l'Arlberg). Loin d'entraver les communications, l'Autriche les facilite, mais elles sont canalisées.

Une voie de communication est aussi une voie d'invasion militaire ou tout au moins une voie par laquelle pénétrer l'influence politique. Il en résulte que si l'Etat qui possède ce carrefour n'a pas la force de résister aux ambitions de ses voisins qui, possédant la route qui mène au pont, veulent se rendre maîtres de la tête de pont, un des voisins acquérera cette position et menacera les autres, ou encore les rivalités se déclencheront pour cette acquisition, et ainsi le carrefour au lieu de constituer un point de contact et d'échange en rapprochant ceux qui de tous côtés y accèdent, deviendra un prétexte perpétuel de discussions et de guerres.

C'est là tout le problème de l'Autriche dans son état actuel. La raison pour laquelle l'Autriche doit être stable et indépendante n'est plus qu'il y a des barbares à l'Est ou que la France veut s'appuyer sur elle pour contrebalancer l'influence allemande, c'est que cette croisée de chemins, surtout depuis le découpage territorial de l'Europe centrale résultant des Traités de Paix, doit être soustraite à la rivalité des Puissances. Si l'une d'elles s'y installait, toutes les autres seraient menacées. Plus que jamais la nécessité d'un gardien vigilant et impartial s'impose en Autriche.

Si la géographie impose de telles exigences, encore faut-il que l'histoire, la politique et la psychologie permettent d'affirmer que le nœud de communication ainsi décrit est habité par un peuple assez homogène, ayant

suffisamment conscience de sa personnalité politique et morale pour se constituer en un Etat capable de remplir la mission ainsi définie.

Il est difficile de baser le concept de l'Etat autrichien sur la race : la population de Vienne et de ses environs est des plus mêlées : elle est un mélange d'allemands, de slaves, de hongrois, et de juifs et il est impossible de retrouver un type ethnique pur et caractéristique. Le reste de l'Autriche est habité par une population moins hybride, se rattachant à la race alpine, influencée dans la région de Klagenfurt par des éléments plus méditerranéens. En tous cas il n'y a pas entre les Autrichiens un lien ethnique si fort qu'il puisse servir de base au lien politique. D'autre part de l'aveu des pangermanistes les plus qualifiés, les Autrichiens n'ont aucun des traits caractéristiques de la race aryenne qui est, selon eux, la pure race germanique (1).

A défaut de race pure, il y a en Autriche un élément de cohésion très important qui est la tradition politique.

Aux mains de la maison des Babenberg de 976 à 1246, puis, à partir de 1273, de la maison des Habsbourg, l'Autriche a été pendant de longs siècles la marche de l'Est (*Ostmark, Oesterreich*) contre la barbarie orientale. Créée pour tenir la voie du Danube contre les invasions, elle s'agrandit par les mariages (d'où les vers célèbres : ...Tu, felix Austria, nube., dat tibi regna Venus) et devint un Empire qui ne se borna pas à être un rempart contre les Slaves et les Turcs, mais visa à concilier en lui le germanisme qui lui venait du Nord et le catholicisme provenant du Midi.

Au milieu du XVIII^e siècle apparaissent les premiers symptômes de ce qui mènera l'Autriche des Habsbourg à sa ruine. La puissance grandissante de la Prusse veut détourner la monarchie de sa mission en Europe centrale. La guerre de succession d'Autriche (terminée par le traité

(1) C'est ce que déclare le Pr. Günther dans son livre : *Les races du peuple allemand*.

d'Aix-la-Chapelle en 1748) inaugura une ère de rivalité qui devait se terminer sur le champ de bataille de Sadowa (1866). De ce jour, la Prusse ayant définitivement assuré sa prééminence en Allemagne, l'Autriche dut se résoudre à n'être que « le brillant second », aux ordres de Berlin, qui lui dicta la poussée impérialiste vers l'Est (*Drang nach Osten*).

La Guerre en affranchissant les peuples qui composaient la monarchie austro-hongroise a posé la question de savoir si l'Autriche a une mission dans la nouvelle Europe. En tous cas, l'histoire montre que depuis dix siècles les Autrichiens ont été unis par une même raison de vivre.

Cette communauté historique est-elle appuyée par une communion spirituelle et culturelle ? Ici, la réponse affirmative s'impose d'une façon encore plus certaine.

Il y a un caractère autrichien typique : s'il parle la langue allemande, l'autrichien a une individualité psychologique marquée. Il est essentiellement un sensuel alors que l'allemand est un intellectuel. L'influence de la culture méditerranéenne, la douceur du climat, l'harmonie et la beauté charmante de son pays en font un être heureux par nature, dont la *Gemütlichkeit* n'est pas seulement une gentillesse aimable, mais un optimisme spontané, une confiance innée dans la vie.

L'Autrichien ignore la doctrine, l'abstraction ; pour lui l'humanité est la chose du monde la plus naturelle. Il ne comprend pas que l'on puisse avoir une conception du monde bâtie sur une philosophie abstraite et c'est par là qu'il se différencie d'une façon absolue avec l'Allemand pour lequel la *Weltanschauung* (la conception du monde) doit préexister à la vie. Il en résulte un certain laisser-aller, une paresse de méridional qui confie au soleil le soin de faire pousser les fruits dont il se nourrira, parfois même une tendance à la négligence qui se traduit non seulement par le désordre mais aussi par l'indulgence. L'Autrichien comprend trop bien son prochain pour le juger sévèrement. Son caractère est le résultat d'influen-

ces allemandes, et surtout slaves et italiennes. Jusqu'au dix-huitième siècle la langue aristocratique a été l'italien; depuis cette époque c'est le français que toute la société cultivée parle couramment.

A cela, il faut ajouter un élément très important : le catholicisme. De tous les pays allemands où la Réforme avait été une traînée de poudre, l'Autriche était le plus proche de l'influence du Saint-Siège : depuis la fin du xvi^e siècle et pendant tout le xvii^e elle a été le foyer d'une contre offensive violente de l'Eglise. Ce sont les jésuites qui entreprirent avec succès cette tâche de contre-réformation et ils y réussirent pleinement. Le souvenir de leur activité subsiste encore aujourd'hui non seulement dans ces innombrables et caractéristiques églises baroques qui se trouvent jusque dans les plus petits villages autrichiens, dans les œuvres plastiques ou musicales d'inspiration catholique qui font la gloire du xviii^e siècle autrichien, mais encore et surtout dans la conscience des populations, principalement en province. L'Autriche est restée un pays ardemment catholique.

L'identité de langue qui semblerait unir l'Autriche et l'Allemagne dans une même culture n'a pas pu avoir cet effet. Il serait aussi enfantin de confondre les littératures allemande et autrichienne que de ne pas distinguer les littératures anglaise et américaine, française et belge. La littérature dépend beaucoup moins de son mode d'expression que de l'individualité des écrivains.

La littérature autrichienne du xix^e et du xx^e siècle est l'expression très exacte du caractère autrichien, dans ce qu'il a à la fois de sensible et d'ironique, avec sa joie de vivre un peu nonchalante. Le théâtre s'enorgueillit du nom de Grillparzer (1791-1872) grand auteur dramatique typiquement viennois et dont l'œuvre est une peinture très fidèle. Selon lui le peuple autrichien est un peuple très près de la nature et dont l'individualité est due au climat, au ciel, aux montagnes qui l'entourent, c'est un peuple qui exècre l'abstraction chère aux Allemands du Nord et pour lequel le meilleur procédé d'expression est

la musique. Grillparzer ne ménage pas ses traits véhéments contre les Allemands « qui réclament la liberté et dès qu'il y a un maître, se font esclaves ». Il écrira à la fin de sa vie : « On m'objectera que j'aurais dû me mettre au-dessus de mes étroites relations autrichiennes écrire pour l'humanité ou du moins pour l'Allemagne. Mais qu'y faire ? *J'étais un Autrichien endurci* et dans chacune de mes pièces, j'avais en vue la représentation et même la représentation dans ma ville natale ».

Il suffit de citer des noms de Raimund et Nestroy, deux maîtres de la comédie populaire, celui de Lenau le sensible et délicat poète (1802-1850), celui d'Adalbert Stifter qui dépeint dans ses nouvelles la vie provinciale de l'Autriche. Plus près de nous le dramaturge Arthur Schnitzler (né à Vienne en 1862) a mis dans son œuvre célèbre dans le monde entier (notamment par sa « *Liebelei* », 1895) ce naturalisme sceptique mais confiant dans la vie qui est toute la peinture de l'esprit autrichien. Hugo d'Hofmannsthal (né à Vienne en 1874) est aussi un poète dont l'inspiration ne cherche pas plus loin que la vie banale pour la transformer en art. Karl Schönherr (né en 1867) est le dramaturge du Tyrol, comme Rodolphe Hans Bartsch (né en 1873) est le romancier de la Styrie. Enfin nous devons nommer Rainer Maria Rilke et Stefan Zweig dont les talents ont subi beaucoup plus l'attrait de la culture française que celui de la culture allemande.

Dans le domaine de la musique, « art spécifiquement autrichien » selon Grillparzer, les noms évoquent une pléiade de grands artistes. Au dix-huitième siècle ce sont Gluck, Haydn et Mozart, au dix-neuvième Beethoven, né en Rhénanie mais qui a fait de Vienne sa seconde patrie, Schubert, Bruckner, la « dynastie » des Strauss et Franz Lehar. La musique autrichienne, c'est la musique de la grâce et de la clarté, tantôt mélancolique et pensive, tantôt d'une légèreté frivole, où le charme de l'influence méridionale vient égayer la profondeur passionnée de l'Allemagne.

Soutenir que la littérature et l'art autrichiens n'ont

aucune individualité et font partie de la grande culture allemande, c'est donc méconnaître la réalité. Il est indéniable que la culture autrichienne dénote une communauté psychologique et morale unissant les Autrichiens et leur donnant un génie caractéristique, bien différent du génie allemand. Quiconque connaît l'Autriche et l'Allemagne le ressent très vivement. Et surtout les Autrichiens eux-mêmes en ont une conscience très nette.

*
**

Si des doutes ont pu naître dans certains esprits sur le fait de l'individualité nationale de l'Autriche, ils sont nés de la propagande pangermaniste qui pour justifier ses ambitions rattachistes n'hésite pas à escamoter tous les obstacles historiques, politiques et moraux qui séparent les Autrichiens des Allemands.

Depuis longtemps l'Allemagne considère le rattachement de l'Autriche comme une étape indispensable de sa *Weltpolitik* (politique mondiale).

La guerre de 1914 en « posant inévitablement la question d'Autriche » selon le mot d'Albert Sorel en 1908 (1) allait porter un coup fatal à l'Etat austro-hongrois et l'Allemagne pensa qu'elle pourrait réaliser à l'issue de cette guerre ce que le XIX^e siècle, pour des raisons diverses ne lui avait pas permis d'obtenir.

En 1915 parut un livre qui devait avoir un grand retentissement : son auteur était le pasteur Friedrich Naumann, député au Reichstag et il était intitulé « *Mittleuropa* » (L'Europe Centrale) (2). Ce livre contenait un plan détaillé d'union austro-allemande dont la base première devait être une union économique. Ce bloc germanique constituerait le noyau de la « Confédération des Etats d'Europe Centrale ». Formé de toutes les populations de langue allemande, il unirait les prussiens qui sont des

(1) Albert Sorel, La question d'Orient au XVIII^e siècle, Paris, 1908, p. 280.

(2) Le livre de Naumann a été traduit en français par M. Grumbach.

hommes d'action aux autrichiens qui sont des hommes fins, des diplomates et se prolongerait dans toutes les directions par des « marches » qui répandraient le germanisme en Belgique, en Hollande, dans la France du Nord et du Nord-Est, dans l'Italie septentrionale, en Hongrie, en Galicie et en Pologne.

Le livre de Naumann reprenait tous les arguments du pangermanisme et les adaptait à l'époque où il écrivait, les présentant comme la seule solution possible pour le lendemain de la guerre.

Ces idées eurent un succès prodigieux en Allemagne et dès la parution du livre des négociations furent engagées entre Autrichiens et Allemands pour leur réalisation pratique. Il faut avouer que les Autrichiens témoignaient d'un enthousiasme très relatif pour ces projets.

Les événements allaient précipiter les choses et faire des idées de Naumann la base des conversations officielles.

Le 12 mai 1918, à la veille de l'offensive du Chemin des Dames, Guillaume II rencontra à Spa l'empereur Charles I^{er} de Habsbourg (roi de Hongrie sous le nom de Charles IV) et ils signèrent un accord secret ainsi conçu :

« Sa Majesté l'Empereur d'Autriche, roi apostolique de Hongrie, et Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, roi de Prusse, désireux de rendre plus intime leur alliance ainsi que de perpétuer le rapprochement de leurs armées couronnées de gloire, d'aider à la prospérité économique des deux pays, et si possible de les unir, prennent l'engagement d'amener leurs gouvernements à élaborer et à conclure les accords qui auront pour but ce qui suit :

« 1° La réalisation d'une alliance politique à long terme visant la défense et la garantie des deux empires;

« 2° La formation d'une alliance militaire;

« 3° La conclusion d'une union douanière économique entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne, tendant, par une élaboration progressive, à la suppression de toute barrière douanière entre les deux Etats contractants. »

A la suite de ces accords, des pourparlers techniques

s'ouvrirent au mois de juillet à Salzbourg et aboutirent à la conclusion d'un protocole du 11 octobre 1918 en vue de « réaliser un rapprochement économique aussi étroit que possible entre les Etats participants et de préparer les échanges francs de droits entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, sauf à conserver provisoirement des droits de douane interterritoriaux pour autant qu'ils soient nécessaires à la protection des intérêts essentiels des producteurs et seulement d'un montant qui soit absolument nécessaire au point de vue de ces intérêts » (§ 1, alinéa 1 du Protocole de Salzbourg).

Il n'avait pas été possible d'établir l'union douanière complète mais le projet y tendait : c'était la première étape dans la voie de l'application pratique des idées de Naumann.

*
**

Tout cela allait s'effondrer quelques jours plus tard, dans la défaite militaire et dans la chute de la monarchie austro-hongroise.

Le mouvement de dislocation de la double monarchie dans l'automne de 1918 fut absolument irrésistible.

Il y a moins eu une défaillance du pouvoir central qu'une levée de boucliers des peuples proclamant leur indépendance.

C'est en vain que, le 16 octobre, l'Empereur avait annoncé son intention de reconnaître leur liberté à tous les groupes ethniques de son empire. Tous ses projets furent balayés par une puissante vague de fond : le 22 octobre la Hongrie proclame son indépendance, le 28 octobre 1918 le Conseil national tchécoslovaque s'empare du pouvoir tandis qu'à Paris MM. Masaryk et Benès agissent sur les Alliés pour faire décider la création d'un Etat tchécoslovaque, le 29 octobre les Croates proclament leur union avec les Serbes. Depuis deux semaines, les Polonais avaient décidé de réunir une assemblée nationale à Varsovie.

Le 21 octobre 1918 les députés des « pays allemands

représentés au Reichsrat » s'étaient réunis à Vienne et s'étaient constitués en « Assemblée nationale provisoire de l'Autriche allemande ». Le 30 octobre cette Assemblée décide qu'elle assumera le pouvoir suprême dont elle confie l'exercice à un « Conseil d'Etat de l'Autriche allemande » (*Deutschösterreichischer Staatsrat*) choisi dans son sein (1). Le 12 novembre 1918 l'Empereur Charles abdiquait tous ses droits à la couronne et une loi était promulguée « sur la forme de l'Etat et du Gouvernement en Autriche » (2) dont l'article 1 portait : « L'Autriche allemande est une République démocratique. Tous les pouvoirs publics émanent du peuple ».

Qu'allait devenir l'Autriche brutalement amputée des trois quarts environ de ses territoires, et ruinée par une guerre désastreuse ? C'est la question angoissante qui se posait à l'Assemblée Nationale et qui fut longuement discutée. Les Etats qui se formaient aux dépens de la Monarchie ne voudraient à aucun prix renouer les liens dont ils s'étaient arrachés avec tant de peine. D'autre part l'Autriche ne concevait pas comment elle pourrait vivre isolée. L'Assemblée nationale se résolut donc à proclamer le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne et l'article 2 de la loi du 12 novembre déclara :

« L'Autriche allemande forme une portion intégrante de la République allemande. Des lois particulières régleront la participation de l'Autriche allemande à la législation et à l'administration de la République allemande de même que l'extension de la juridiction, des lois et des institutions de la République allemande à l'Autriche allemande ».

Malgré les termes stricts de la formule employée, il n'y avait là que l'expression d'un vœu et cela ne correspondait à aucune réalité juridique. Ce fut d'ailleurs ainsi que l'entendit l'Assemblée nationale allemande qui vota le 30 novembre 1918 une loi électorale dont le dernier article déclarait : « Si l'Assemblée nationale allemande

(1) Staatsgesetzblatt, 1918, n° 1, p. 1.

(2) Staatsgesetzblatt, 1918, n° 5, p. 4.

décide que l'Autriche allemande, *conformément à son vœu*, sera admise dans le Reich allemand, les députés de l'Autriche y entreront avec les mêmes droits ».

L'Assemblée nationale autrichienne saisissait bien les aspects multiples de la question. L'intérêt de l'économie autrichienne eût consisté dans le maintien du lien unissant les Etats nés ou constitués sur le territoire de la défunte monarchie. L'Autriche ne pouvait pas subsister seule et comme les nouveaux Etats répugnaient à l'idée d'instituer une fédération, elle se tournait, faute de mieux, vers l'Allemagne qui lui assurerait son avenir économique et national. Ces arguments furent développés dans un mémoire adressé aux Puissances le 1^{er} janvier 1919 : « L'Autriche allemande ne peut subsister seule par elle-même ni de par sa géographie, ni de par son économie intérieure, ni de par son industrie. Il faut donc, ou bien qu'elle entre dans une fédération avec les autres Etats nationaux qui se sont formés sur le territoire de la ci-devant Monarchie austro-hongroise, ou bien qu'elle se rattache comme Etat fédéral à l'Empire allemand ». Après avoir souligné l'impossibilité de réaliser la première solution, le mémoire poursuivait : « L'Autriche forme aujourd'hui un Etat souverain qui veut seul décider de son organisation future. Elle veut participer à titre d'Etat indépendant aux négociations de la paix. Ce qu'elle réclame ce n'est d'autre que le droit de régler ses rapports avec les autres Etats d'après ses intérêts propres, d'après sa libre volonté, par une libre entente, le droit de décider elle-même si elle veut ou non s'agréger à l'Empire allemand ».

L'Autriche considérait de plus en plus le rattachement comme la seule solution possible. Le 16 février 1919 des élections eurent lieu pour désigner les membres de l'Assemblée constituante. Les socialistes arrivèrent en tête du scrutin. Ils étaient les plus fervents rattachistes et le 12 mars 1919 une nouvelle loi était votée proclamant que l'Autriche faisait partie intégrante non plus de la République allemande, mais du Reich allemand.

Pendant ce temps l'Assemblée constituante d'Allema-

gne s'était réunie à Weimar le 6 février. Tous les délégués espéraient le rattachement (1). Certains insistaient pour que les négociations sur le procédé à adopter pour le rattachement fussent menées avec la plus grande rapidité afin que des délégués autrichiens siègassent à Weimar.

Si l'on attendait, l'Entente ferait « des promesses dorées » à l'Autriche pour la détourner de l'Allemagne (et de fait dans les premiers jours de mars l'Entente levait le blocus et commençait à ravitailler l'Autriche). Les vérités essentielles furent exprimées par Stresemann et par Hugo Preuss. Le premier déclara que « si l'Allemagne se doublait de l'Autriche et de la Bohême, elle ne tarderait pas à retrouver le chemin de la grandeur », l'autre écrivit dans un Mémoire : « La réalité capitale, c'est l'importance morale et idéale de la Grande-Allemagne. A l'union des deux pays se sont opposés, jusqu'ici, des obstacles d'ordre dynastique, cette union peut maintenant se faire et c'est le seul don de joyeux avènement que la jeune République soit capable de nous apporter, après la terrible défaite et la profonde humiliation que nous venons de subir ». Ce qui s'était opposé en 1848-1849 à la formation de la Grande-Allemagne, c'était la constitution même de l'Etat austro-hongrois, mosaïque de peuples où les allemands ne constituaient qu'une minorité. C'était encore la même raison qui était à la base des événements de 1866 et de 1871. Maintenant le rattachement ne sollicitait plus qu'une population de langue allemande : les difficultés de jadis s'étaient effacées avec l'effondrement de la monarchie austro-hongroise.

Le 21 mars l'Assemblée de Weimar vota cette motion : « L'Autriche allemande, dans son intégralité, s'agrège au Reich allemand comme Etat membre de l'Empire ». Mais lorsqu'elle délibéra en deuxième lecture sur le texte de la Constitution, le Traité de Versailles avait interdit une telle disposition.

*

**

(1) V. Assemblée constituante de Weimar : *Stenographische Berichte*, 28 février, p. 377, 391; 4 mars, p. 497, 498; *Verfassungsausschluss*, 5 mars, p. 7, 9; 6 mars, p. 1; 21 mars p. 1, 2, 29.

La Conférence de la Paix pendant ce temps s'occupait du problème de la situation de l'Autriche dans le nouvel ordre européen.

A ce problème, trois solutions étaient possibles : le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne, la création d'une Confédération danubienne ou la consécration en droit de l'état de fait, c'est-à-dire de l'indépendance de l'Autriche.

La solution du rattachement que sans attendre le traité de paix l'Allemagne et l'Autriche semblaient considérer comme acquise, était préconisée par la délégation américaine qui tenait à l'application stricte des principes posés par le Président Wilson. Celui-ci avait déclaré dans son V^e Message annuel du Congrès américain (4 décembre 1917) : « Nous ne désirons aucunement compromettre ou remanier l'empire austro-hongrois. La manière dont ces peuples dirigent leur vie nationale, au point de vue économique ou politique, ne nous regarde pas. Nous n'avons ni le projet ni l'intention de leur dicter leur conduite de quelque façon que ce soit. *Nous désirons seulement voir ces peuples maîtres de leurs propres intérêts*, de toute espèce, grands ou petits » (1).

D'autre part le dixième des XIV Points du Président Wilson était ainsi conçu : « Aux peuples de l'Autriche-Hongrie dont nous désirons sauvegarder et assurer la place parmi les nations, doit être accordée la plus grande latitude pour leur développement autonome ». Peut-être les Américains auraient-ils préféré la solution de la Confédération danubienne (c'est l'opinion du professeur Seymour) qui leur paraissait économiquement plus logique, mais constatant qu'il était impossible de l'appliquer, ils adoptaient la thèse du rattachement. En plus de son intérêt de principe — puisque les événements donnaient l'impression que les Autrichiens désiraient leur union au Reich, — elle présentait l'avantage d'incorporer dans le Reich un

(1) Président W. Wilson. Messages, Discours, Documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale, trad. Roustan, Paris, Bossard, 1919, p. 223.

élément qui le déprussianiserait en fortifiant l'influence méridionale et catholique.

Dès le 20 septembre 1918 le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Robert Lansing, dans une Note à l'usage des délégués américains, recommandait que dans le statut futur de l'Europe, l'Autriche « réduite à ses anciennes limites et avec le titre d'archiduché d'Autriche, fût incorporée comme telle à la Confédération impériale allemande. Son accès à la mer serait comme pour le Bade et la Saxe, les ports allemands de la Baltique et de la Mer du Nord » (1). Les termes employés par M. Lansing étaient assez fantaisistes : allait-on remonter jusqu'au xv^e siècle pour rechercher les « anciennes frontières » de l'Autriche ; quant à cette Confédération impériale allemande, c'était quelque chose de bien vague en même temps que bien dangereux. En tous cas M. Lansing s'affirmait partisan du rattachement.

L'Italie montrait, à cette époque, une sympathie certaine pour le rattachement. Elle redoutait moins le voisinage dangereux de l'Allemagne au col du Brenner que celui d'une Confédération danubienne qui ressusciterait en Europe centrale une puissance forte et sans doute dans la main de la France.

L'Angleterre n'avait aucune idée préconçue. Elle tenait plutôt du côté de l'opinion américaine et le principal souci de M. Lloyd George était d'éviter à tout prix dans l'Europe danubienne la prépondérance française, soit directement, soit par personne interposée.

La France avait l'attitude la plus résolue. Elle était absolument opposée au rattachement. M. Pichon, ministre des Affaires étrangères, l'avait formellement déclaré à la Chambre le 29 décembre 1918 (2) : « Reste la question des Allemands d'Autriche. Elle est sérieuse mais ne doit pas nous effrayer. Il y a des moyens à notre connaissance de la résoudre de manière qu'elle n'offre pas à nos ennemis les compensations et les ressources qu'ils se plaisent

(1) Robert Lansing. *The Peace Negotiations*, 1920, p. 173.

(2) J. O. de la République française. *Débats parlementaires*, 1918, p. 3715.

à en espérer. En réglant la situation nouvelle de l'Allemagne et des débris de l'Autriche, il dépendra des Alliés de prendre des dispositions qui, en réduisant strictement la force allemande à ce qu'elle doit être, lui ôteront la possibilité de retrouver du côté des populations autrichiennes restées en dehors de la Tchécoslovaquie, de la Pologne et de la Yougoslavie ce qu'elle aura irrévocablement perdu par la consécration de notre victoire dans tous les ordres d'idées qu'elle comporte ».

D'autre part la délégation française à la Conférence de la Paix comprenait la nécessité de consolider l'Europe centrale. Elle proposa donc de remédier à la « balkanisation » que provoquerait l'éveil des nationalités, en assurant aux Etats successeurs, « avec les fiertés de l'indépendance, les profits de l'union » (1). Ces liens économiques que la France envisageait eussent exclu toute idée de liens politiques. Néanmoins une opposition très vive se manifesta contre cette idée de Confédération danubienne de la part des Etats successeurs eux-mêmes. Ils s'y refusèrent catégoriquement. Le danger d'une restauration du système qui venait de s'effondrer leur semblait beaucoup plus menaçant que le danger du rattachement. M. Edouard Benès a déclaré, le 21 mars 1934, à la Commission des Affaires étrangères de Tchécoslovaquie qu'en 1918 et 1919 M. Masaryk et lui étaient plutôt partisans du rattachement : ils pensaient qu'il y avait là quelque chose qui prohiberait à jamais la restauration des Habsbourg ; ce fut devant l'insistance des grandes Puissances qu'il comprit les raisons militant contre le rattachement.

L'Italie ayant également marqué la défiance qu'une telle solution lui inspirerait, le projet français de confédération économique échoua complètement.

Mais la France resta très ferme dans son attitude d'opposition au rattachement. Elle ne voulait pas que l'Allemagne à laquelle le Traité de Paix allait faire perdre 70.200 kilomètres carrés de territoire et 6.400.000 habitants,

(1) Tardieu. La Paix, p. 426 et 427.

acquît en compensation les 83.800 kilomètres carrés et les 6.500.000 habitants de l'Autriche. Elle avait, de plus, envoyé en mars 1919 en Autriche une mission (composée de MM. Allizé et René Pinon) qui avait pu constater que plus des trois quarts de la population autrichienne désirait voir consacrer l'indépendance de l'Autriche, les partisans du rattachement étant essentiellement les universitaires et les intellectuels.

La Conférence de la Paix, en présence des divergences de vues qui se manifestaient dans son sein, laissa pendant plusieurs mois la question sans solution. M. Tardieu pouvait dire plus tard à la Chambre, à propos de cette grave question que « M. Clemenceau et ses collaborateurs avaient dû, pendant plus de quatre mois, mener la plus délicate, la plus difficile et parfois la plus pénible des négociations ».

Les délégués finirent par se mettre d'accord, en reconnaissant le bien fondé des arguments français en faveur de l'indépendance de l'Autriche. Mais les anglo-saxons tenaient à ce que le principe de libre-détermination des peuples puisse le cas échéant, recevoir une application, quitte à confier à la Société des Nations le soin d'apprécier de l'opportunité d'une telle politique.

C'est ainsi que le Traité de Versailles du 28 juin 1919 contient dans son article 80 une disposition par laquelle l'Allemagne reconnaît et s'engage à respecter strictement l'indépendance de l'Autriche; elle reconnaît également que cette indépendance sera inaliénable si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations.

Pendant les délégués autrichiens avaient été mandés pour le 12 mai à Saint-Germain-en-Laye. Le 29 mai le Président du Comité de vérification des pouvoirs fit savoir au chancelier Renner, chef de la Délégation autrichienne que les Puissances alliées et associées « avaient décidé de reconnaître la nouvelle république sous la dénomination de République d'Autriche ».

Le 2 juin, au cours d'une brève séance tenue dans la salle de l'Age de Pierre du Musée de Saint-Germain, par

le Conseil Suprême, le projet de traité fut remis à la Délégation autrichienne. Après une allocution de M. Clemenceau, le Chancelier Renner prit la parole pour développer la thèse que la République d'Autriche était un Etat nouveau qui ne voulait pas être accablé de toutes les obligations de l'ancienne monarchie, mais qui acceptait sa part de charges dans la succession de l'Etat austro-hongrois et revendiquait le droit de disposer de lui-même.

Ce premier contact avec les Alliés permit à la Délégation autrichienne de comprendre que désormais le rattachement était chose impossible. Les Alliés s'étaient mis d'accord pour édicter cette prohibition. Les Autrichiens eurent la finesse d'abandonner bientôt cette revendication. D'ailleurs, à ce moment, Otto Bauer, le chef socialiste, si ardent rattachiste qui détenait le portefeuille des Affaires étrangères le céda au chancelier Renner.

Un second projet de Traité fut remis le 20 juillet à la Délégation autrichienne. La question du rattachement avait été réglée dans le Traité de Versailles : les Alliés pensèrent qu'il suffisait de s'en tenir à l'engagement de l'Allemagne de respecter l'indépendance de l'Autriche. Le projet du 20 juillet comme celui du 2 juin contenait l'ensemble des clauses relatives à la condition internationale de l'Autriche mais n'en comportait aucune relative au rattachement.

Le 11 août 1919, l'Assemblée constituante allemande achevait la Constitution de Weimar : si les autrichiens avaient compris que l'agitation rattachiste allait à l'encontre de leurs intérêts, les allemands avaient persévéré dans leur sentiment du début du printemps et, malgré l'article 80 du Traité de Versailles, ils insérèrent dans la nouvelle Constitution un article 61, alinéa 2, ainsi conçu : « Après sa réunion à l'Empire allemand, l'Autriche allemande recevra le droit de participer au Conseil d'Empire avec le nombre de voix correspondant au chiffre de sa population; en attendant, les représentants de l'Autriche ont voix consultative ».

L'Allemagne ne perdait pas de temps pour violer le

Traité de Versailles; mieux, elle le violait par anticipation car signé depuis un mois et demi, il n'avait pas encore été ratifié.

Le 2 septembre 1919, M. Clemenceau adressa au Baron von Lersner, président de la Délégation allemande une note lui signifiant que la disposition de l'article 61, alinéa 2 de la Constitution de Weimar était une violation du Traité de Versailles en ce qu'elle était en opposition avec le respect de l'indépendance de l'Autriche auquel l'Allemagne s'était engagée.

Le 22 septembre 1919 l'Allemagne signait un protocole contenant la déclaration que « les dispositions de la Constitution allemande du 11 août 1919 qui sont en contradiction avec les termes du Traité de Paix signé à Versailles, le 28 juin 1919, sont nulles », et qu'en conséquence est nul l'alinéa 2 de l'article 61 de ladite Constitution.

Cet incident montra aux Alliés la nécessité d'insérer dans le Traité de Paix avec l'Autriche une clause relative à son indépendance. C'est ainsi que fut écrit dans le troisième projet de traité porté à la connaissance de la Délégation autrichienne le 2 septembre 1919, l'article 88 qui reprenant l'idée de l'article 80 du Traité de Versailles — inaliénabilité de l'indépendance de l'Autriche, sauf consentement du Conseil de la Société des Nations, — la précise en définissant d'une façon plus détaillée sa portée.

*
**

Le 10 septembre 1919 fut signé à Saint-Germain-en-Laye, le Traité de Paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Autriche. Il est la charte de l'Autriche dans ses relations internationales et si la pratique l'a complété par d'autres actes conventionnels, il reste aujourd'hui l'élément fondamental de la condition internationale de l'Autriche.

Il est entré en vigueur le 16 juillet 1920 (1). Il est di-

(1) L'Autriche a incorporé le traité dans son droit interne en le publiant dans le Staatsgesetzblatt, 21 juillet 1920, n° 303.

visé en quatorze Parties dont les plus importantes, outre la Partie I qui est le Pacte de la Société des Nations, sont la Partie II relative aux frontières de l'Autriche, la Partie III relative aux clauses politiques européennes, la Partie V relative aux clauses militaires, navales et aériennes, la Partie VIII relative aux réparations, les Parties IX, X et XII relatives aux clauses financières, économiques et aux ports, voies d'eau et voies ferrées. La Partie XIII contient les dispositions relatives à l'organisation du travail.

Ce traité a fait de l'Autriche un Etat de 83.838 kilomètres carrés et d'un peu plus de 6 millions et demi d'habitants (1).

*
**

Le but de cette étude, après cette préface nécessaire où il fallait rappeler quelle étincelle brillante est l'Autriche au foyer de la pensée européenne, quelle importance aussi a la position géographique qu'elle occupe à cette gigantesque patte d'oie de l'Europe centrale, et quels événements historiques ont produit en 1919 la petite Autriche nouvelle, est l'examen technique des règles de droit international qui sont à la base de sa vie dans la communauté européenne, et de leur contact avec la réalité politique.

Nous étudierons d'abord les éléments de l'Etat autrichien selon la conception classique du droit international : territoire, population, autorité souveraine, puis nous verrons l'importance des règles conventionnelles sur l'organisation militaire, financière et économique de l'Autriche. Nous examinerons ensuite quelles dispositions techniques ont été prises pour assurer à l'Etat ainsi constitué une vie indépendante, pour lui éviter le risque de tomber sous l'influence prépondérante d'une Puissance qui lui imposerait sa propre volonté.

(1) L'ancienne Autriche (la Cisleithanie) avait une étendue de 300.004 kilomètres carrés et une population de 28.572.300 habitants.

Enfin, dans un dernier chapitre, nous plaçant sur le plan dynamique de l'histoire, nous chercherons dans la vie de l'Autriche de 1919 à nos jours, quelles leçons la pratique peut donner sur les éléments politiques de la condition internationale de l'Autriche.

*
**

Cette étude, cependant, serait vide de sens si l'on perdait de vue les idées que nous avons tenté de dégager dans cette introduction et qui doivent même dans la description des détails les plus techniques servir de *leit motiv* à la pensée.

1° — Idée de la *nécessité* de l'Autriche en Europe centrale, découlant de la nécessité d'un Etat ayant, à ce nœud vital de l'Europe, un rôle stabilisateur.

2° — Idée que la volonté des Puissances en 1919 a été de soustraire l'Autriche aux rivalités des Etats et surtout à l'influence redoutée de l'Allemagne. L'histoire a montré en effet que le rôle stabilisateur que les Habsbourg avaient longtemps su remplir s'est transformé en un rôle de chantage et de provocation à partir du jour où l'Autriche-Hongrie s'est mise aux ordres de l'Allemagne, moyennant un salaire balkanique (1878-1908).

3° — Idée que l'Autriche possède les éléments psychologiques et culturels permettant à son peuple de vivre indépendant et de trouver sa prospérité morale dans l'épanouissement de sa personnalité. En aidant l'Autriche, l'Europe sait qu'elle aide un peuple qui a moralement et intellectuellement de beaux titres de noblesse.

*
**

Aimer l'Autriche indépendante et désirer qu'elle le reste, c'est aujourd'hui se prononcer pour la liberté. Ceux qui s'imaginent que la meilleure liberté pour l'Autriche consisterait à se précipiter dans les bras du III^e Reich et à « se mettre au pas », devraient lire et méditer cette

belle page que Victor Cherbuliez écrivait sur la Saxe et Dresde, ces merveilles de la civilisation du xviii^e siècle, au lendemain de la création de la Confédération de l'Allemagne du Nord par Bismarck (1) :

« Quelque sort qui l'attende, Dresde, la Florence de l'Allemagne, est triste et comme pour ajouter à ses mélancolies, son admirable théâtre a brûlé, ce chef-d'œuvre de Semper. Dresde est chagrine, elle est songeuse; elle se rappelle ce qu'elle fut, elle cherche à deviner ce qu'elle sera. En parcourant ses rues, nous pensions à cette jeune et charmante femme qui, secrètement atteinte d'une affection de poitrine, inquiétait son médecin par ses langueurs, affligeait ses amis par ses longues et muettes rêveries. « A quoi rêvez-vous ? » lui demandait-on. Elle répondait : « Je me regrette ! ».

Vienne et l'Autriche sont déjà bien songeuses lorsqu'elles se rappellent ce qu'elles furent. Ce serait un crime que, pour satisfaire les ambitions allemandes, elles puissent un jour dire qu'elles se regrettent.

(1) Revue des Deux Mondes, 15 janvier 1870.

CHAPITRE I

Le Territoire

Section 1. PHYSIONOMIE DU TERRITOIRE AUTRICHIEN.

I. — *Généralités.*

L'Autriche actuelle faisait partie, jusqu'aux derniers jours d'octobre 1918, d'un ensemble territorial beaucoup plus vaste qui se démembra spontanément du fait de la dénonciation par la Hongrie du Compromis qui l'unissait à l'Autriche, et de la proclamation de la République Tchécoslovaque et de l'Etat Serbe-Croate-Slovène (les 28 et 29 octobre 1918).

Le 30 octobre 1918, l'Assemblée Nationale provisoire proclamait l'Etat d' « Autriche allemande », ce qualificatif impliquant que tous les territoires ethniquement allemands de la monarchie austro-hongroise en faisaient partie.

La République, instituée quelques jours après, le 12 novembre allait bientôt définir « l'étendue, les frontières et les rapports territoriaux de l'Autriche allemande », par la loi du 22 novembre 1918 (1). La frontière fixée par cette loi englobait toute l'Autriche actuelle (moins le Burgenland), plus la Moravie allemande du Sud, la Bohême allemande, le pays des Sudètes, le Tyrol méridional et les territoires allemands de Brünn, Iglau et Olmütz (en Moravie).

(1) Staatsgesetzblatt, 1918, n° 40.

Ces frontières n'eurent aucune valeur au point de vue international puisque les Etats limitrophes ne les reconnurent pas. Il est même curieux de constater que la Délégation autrichienne à la Conférence de la Paix osa arguer de cette non-reconnaissance internationale. Lorsque les Alliés lui soumirent le projet de Traité de Paix où étaient énumérés les « territoires à céder par l'Autriche aux Etats successeurs », elle déclara que ces territoires n'avaient jamais été compris dans les frontières de la République d'Autriche. Celle-ci ne pouvait céder des territoires appartenant à un autre Etat (l'ancienne Autriche-Hongrie) (1). Argument spécieux, en contradiction flagrante avec la loi du 22 novembre 1918, mais par lequel la Délégation autrichienne voulait marquer la non-identité de la nouvelle et de l'ancienne Autriche.

Néanmoins l'Autriche dut, aux termes du Traité de Saint-Germain (2) « renoncer à tous droits et titres sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise situés au-delà des frontières » qui lui étaient assignées.

Ses frontières sont fixées et décrites par l'article 27 du Traité. Elles sont tracées sur une carte annexée au Traité. Leur détermination sur le terrain doit être faite par des Commissions de délimitation dont la tâche est précisée dans les articles 29 à 35.

Le Traité de Saint-Germain a effacé la loi du 22 novembre 1918. Il a certes eu pour conséquence de retirer à la souveraineté de l'Autriche des territoires où la population est ethniquement allemande (certains districts de Bohême, de Moravie et de Silésie incorporés à l'Etat tchécoslovaque et surtout le Tyrol méridional) (3), mais il présente le grand avantage de donner une grande homogénéité au territoire autrichien qui ne contient qu'une

(1) Note de la délégation autrichienne au Président de la Conférence de la Paix, 16 juin 1919. Citée par David Hunter Miller. *My Diary at the Conference of Peace*, tome 18, page 508.

(2) Articles 36, 47, 54 et 59.

(3) Voir Le Commentaire de la Délégation autrichienne au sujet du Traité de Paix avec l'Autriche, du 10 juin 1919. Cité par David H. Miller, tome 18, p. 496.

proportion infime de parcelles peuplées d'allogènes. La Conférence de la Paix a fait de l'Autriche, autrefois véritable mosaïque de races, un Etat très homogène.

II. — *Physionomie du territoire autrichien.*

En choisissant la frontière ethnique, les Alliés adoptaient la seule limite possible pour l'Autriche. La configuration du pays ne permettait pas de lui donner de tous côtés des limites naturelles. S'il suffisait de maintenir du côté de l'Allemagne la ligne frontière de 1914, il était difficile de trouver une limite avec la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Yougoslavie.

Aujourd'hui l'Autriche se présente sur la carte comme un territoire allongé sur 600 kilomètres de longitude, qui s'effile vers l'Ouest pour aller toucher la Suisse au Rhin séparant l'Allemagne et l'Italie par une étroite bande de territoire, qui à l'Est s'élargit sur 250 kilomètres de latitude, touchant au Nord la Tchécoslovaquie, à l'Est la Hongrie, au Sud la Yougoslavie.

L'Autriche est un pays essentiellement alpin, bordé au Nord-Est par la plaine du Danube et le plateau de Bohême, à l'Est par le Burgenland, début des plaines hongroises; elle est sillonnée de vallées importantes qui emmènent ses eaux vers le Danube, au Nord-Ouest par l'Inn, la Salzach, la Traun et l'Enns, à l'Est et au Sud par la Leitha, la Drave et la Mur.

Elle se divise en trois régions géographiques :

1° L'Autriche alpine.

A l'Ouest, le Vorarlberg que le Rhin sépare de la Suisse est une région de caractère rhénan, vivant surtout d'industrie (broderie, pâte à papier, industrie alimentaire); il n'est physiquement rattaché au reste de l'Autriche que par le col de l'Arlberg que franchit une voie ferrée audacieuse (1).

(1) C'est dans le Vorarlberg qu'est enclavée la petite principauté de Liechtenstein.

Le Tyrol comprend la vallée de l'Inn qui coule vers l'Est, arrosant Innsbruck, capitale provinciale du Tyrol, centre touristique et ferroviaire : au Sud de cette vallée une barrière montagneuse sépare l'Autriche de l'Italie, avec l'unique passage du col du Brenner (1.362 m.), franchi par la route et le rail. La vallée de l'Inn, large de plusieurs kilomètres est vivante et gaie. Les villages s'y succèdent au milieu des cultures et des terrasses. L'industrie locale est assez développée (filatures de coton, fabriques de loden, rubaneries, électromécanique).

Plus à l'Est, Salzbourg, la jolie ville de Mozart sur la Salzach et les vallées qui sillonnent le Salzkammergut où sont exploitées les forêts et les mines de sel, forment les contreforts septentrionaux des Tauern, haute chaîne du centre de l'Autriche.

Au Sud-Est des Tauern, la bordure orientale des Alpes ne dépasse pas 2.000 mètres. Elle comporte deux importantes vallées : au Sud, celle de la Drave, avec le bassin de Klagenfurt : c'est la Carinthie, pays de forte vie rurale, de culture du blé et du maïs, et d'élevage transhumant ; à l'Est la vallée de la Mur avec Graz (152.000 habitants), ville industrielle (industrie du meuble, du papier, tissage, brasseries) : c'est la Styrie, pays du fer et du lignite (Eisenerz) au climat doux.

2° L'Autriche subalpine.

Au Nord de l'Autriche, le Danube traverse d'abord la Haute-Autriche, laissant sur sa rive gauche l'extrémité du plateau de Bohême, la Waldviertel, région assez pauvre (vie forestière, culture du seigle et du lin) et sur sa rive droite les collines rurales qui le séparent de la région de Salzbourg. Puis il pénètre en Basse-Autriche, qui rappelle la Rhénanie avec ses magnifiques champs de blé, ses arbres fruitiers, sa vigne et ses cultures maraîchères. Le principal centre de cette région est la grande ville commerçante de Linz (102.000 habitants).

A l'Est, du côté de la Hongrie, l'Autriche est bordée par le Burgenland qui s'étend du Danube à la Mur, englobant la vallée de la Leitha. Les hauteurs sont couvertes de forêts et de pâturages : à leur pied, le Burgenland est

un véritable jardin (vigne, arbres fruitiers, légumes) qui comme la Basse-Autriche, approvisionne Vienne en denrées alimentaires.

3° Vienne et son bassin.

Par opposition avec toutes ces provinces découpées, aux petites villes modestes, Vienne est la capitale, avec sa population énorme (en 1923, 1.865.780 habitants sur un total de 6.534.481 pour l'Autriche entière). C'est la ville de l'industrie de luxe et de qualité (vêtement, travail du cuir, des métaux et des textiles), de la construction mécanique et du travail du bois. C'est la place de commerce au cœur de l'Europe centrale, la croisée de toutes les routes. C'est la capitale intellectuelle avec ses Facultés, ses artistes, ses maisons d'édition, ses théâtres. Le bassin de Vienne ne vit que pour elle (Wiener Neustadt : 36.950 habitants, ville industrielle) et est parsemé de gros bourgs vigneron ou industriels. L'antithèse est très marquée entre la vie cosmopolite de Vienne et la vie montagnarde du Tyrol, campagnarde du Burgenland, de la Haute et de la Basse-Autriche, provinciale de Graz, de Klagenfurt ou de Linz.

A l'égard des pays qui l'entourent, l'Autriche est en contact avec la Suisse par le Vorarlberg, elle s'ouvre vers l'Allemagne par les vallées de l'Inn, de la Salzach et du Danube, elle est séparée de l'Italie par une barrière de montagnes infranchissables, avec l'unique ouverture du Brenner. Vers la Tchécoslovaquie elle s'ouvre par le plateau de Bohême, vers la Hongrie par la plaine du Burgenland, vers la Yougoslavie par les vallées de la Drave et de la Mur : elle a donc des contacts physiques avec tous ses voisins.

Mais surtout, il y a le Danube qui arrose l'Autriche de Passau jusqu'à l'embouchure de la Morava (près de Bratislava) et qui l'oriente tout naturellement vers le Sud-Est.

Tant de circonstances géographiques qui sont capitales et qu'il faut avoir constamment présentes à l'esprit,

car elles illuminent tout le problème autrichien dans son cadre international.

Après ce rapide tableau de la physionomie géographique de l'Autriche, voyons quelles frontières lui ont donné le traité ou les actes postérieurs en découlant.

Section 2. LA FRONTIÈRE AUSTRÖ-ITALIENNE.

I. — *Les négociations de 1915.*

La frontière austro-italienne de 1914 suivait la haute ligne des Alpes depuis la Suisse jusqu'aux Alpes de Carinthie, sauf dans la région de l'Adige où le territoire autrichien formait un immense coin enfoncé en Italie dans la direction de la plaine du Pô, atteignant le lac de Garde, menaçant Vérone à 30 kilomètres, Mantoue à 50 kilomètres. Vestige de la domination des Habsbourg en Italie, cette enclave du Haut-Adige outre qu'elle soumettait à l'Autriche des populations italiennes (Trente, Rovereto) était une voie d'invasion admirable vers l'Italie, sorte d'immense tête de pont au Sud du Brenner.

Aussi dès le début de la Grande-Guerre l'Italie, soucieuse de faire disparaître cette menace, engagea-t-elle avec l'Autriche des pourparlers (1). Le 15 janvier 1915 le baron Sonnino demanda officiellement une rectification de frontières selon la volonté des populations, en déclarant que l'élimination de la formule irrédendiste « Trente et Trieste » serait la condition permanente de la bonne entente entre l'Autriche et l'Italie. Le 8 avril 1915, il précisa la demande de l'Italie : dans le Tyrol, la frontière passerait au Nord de Bozen (petite ville qui se trouve au confluent de l'Adige et de l'Eisack, la rivière du Brenner, à 50 kilomètres au Sud de celui-ci) : la ligne partirait du Mont Cevedale (3.692 m.), monterait vers le Nord-Est, entre Meran et Bozen puis continuerait vers l'Est passant au Nord de la Marmolada (3.354 m.) pour aller rejoindre

(1) Livre vert italien. Documents diplomatiques soumis au Parlement italien; le 20 mai 1915.

les Alpes de Carinthie, laissant à l'Autriche une bande de territoire large de 60 à 100 kilomètres au Sud de ce qui est la frontière actuelle de l'Autriche.

Le baron Burian, ministre des Affaires étrangères d'Autriche-Hongrie répondit qu'il était prêt à abandonner Trente, mais qu'il ne voulait pas donner Bozen. Il offrit donc une ligne passant à 30 kilomètres au Sud de Bozen et 17 kilomètres du Nord de Trente, insistant sur des nécessités stratégiques. Sa proposition assurait en effet à l'Autriche-Hongrie une position sur le Haut-Adige bien meilleure que celle que lui faisait la proposition italienne.

La conversation se poursuivait, lorsque le 3 mai 1915, M. Sonnino envoya au représentant de l'Italie à Vienne des instructions où il déclarait que l'Italie devait « renoncer à l'espoir d'aboutir à un accord » et qu'elle « se réservait toute sa liberté d'action ».

C'est qu'entre temps, l'Italie, jouant sur un autre tableau et manifestant ainsi « sa liberté d'action » avait abouti à un résultat autrement plus appréciable que les promesses de M. Burian : elle avait signé, le 26 avril 1915, le Traité secret de Londres avec l'Angleterre, la France et la Russie. L'article 4 de ce Traité lui promettait « le Trentin, le Tyrol cisalpin avec sa frontière géographique et naturelle (le Brenner) ». La frontière serait ainsi poussée 30 kilomètres plus loin que celle demandée à l'Autriche-Hongrie. Elle serait constituée par la chaîne infranchissable des Alpes, avec l'unique percée du Brenner, devant laquelle l'Italie monterait la garde. Cela inclurait des vallées purement allemandes mais l'Italie aurait une position stratégique excellente.

II. — *Les négociations de 1919 et la Paix.*

Lors des négociations de la Paix, l'Italie invoqua le Traité de Londres pour obtenir ce qui lui avait été promis par les Alliés. La délégation des Etats-Unis qui n'avaient pas accédé au Traité de Londres n'entendait pas accorder à l'Italie des territoires dont l'annexion serait contraire

au vœu des populations. S'il était juste que l'Italie obtînt le Tyrol méridional peuplé de 400.000 Italiens, il semblait choquant aux Américains de faire passer 250.000 Autrichiens sous la souveraineté italienne pour des raisons uniquement stratégiques et géographiques (1).

Néanmoins le Président Wilson se décida pour l'adoption de la frontière du Brenner (2). En faisant cette concession à l'Italie, il espérait manifester suffisamment l'intérêt qu'il lui portait et éluder les difficultés qu'elle soulèverait ultérieurement en faisant valoir ses réclamations dans l'Adriatique (en vertu des articles 5, 6 et 7 du Traité de Londres). Ce fut pour ce motif que la demande italienne fut accordée.

La Délégation autrichienne à la Conférence de la Paix protesta violemment contre ces clauses, dans son « Commentaire des conditions de paix avec l'Autriche », du 10 juin 1919. Elle invoqua l'amour des montagnards du Tyrol pour la liberté ainsi que le souvenir légendaire d'Andréas Hofer (3). Elle espérait que l'on ne sacrifierait pas les Tyroliens pour des raisons stratégiques. D'ailleurs puisque l'argument stratégique était seul invoqué, l'Autriche proposait, pour ôter à l'Italie toute crainte d'invasion par l'Adige, la neutralisation intégrale du Tyrol.

Les Puissances répliquèrent le 2 septembre 1919 qu'aucune modification ne serait faite au tracé des frontières présenté dans les conditions de paix. Elles invoquaient les déclarations du Président du Conseil des Ministres d'Italie au Parlement de Rome, se proposant d'adopter une politique libérale à l'égard de ses nouveaux ressortissants de race allemande, pour tout ce qui concerne leur langue, leur culture et leurs intérêts économiques.

(1) Voir Colonel House et Charles Seymour : Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919, Paris Payot, 1923, p. 92 et 93.

(2) Memorandum du Président Wilson à la Délégation italienne, du 14 avril 1919.

Déclarations du Président Wilson sur la question de l'Adriatique, du 23 avril 1919.

La question Adriatique. Recueil de documents officiels, Paris 1920, pages 44 et 48.

(3) Il est certain que le Tyrol est une vieille formation historique à cheval sur les deux versants des Alpes. Walter von der Vogelweide, l'un des plus illustres *Minnesänger* du moyen âge, est natif de Bozen.

Par la suite, l'Italie ayant réclamé l'exécution intégrale du pacte de Londres dans l'Adriatique, les Puissances eurent à nouveau l'occasion d'expliquer leur attitude.

Le 12 novembre 1919, M. Robert Lansing, secrétaire d'Etat à Washington, télégraphiait à M. Tittoni : « L'Italie a réclamé la frontière du Brenner, cette demande a été accueillie, afin d'assurer à l'Italie la plus grande protection possible sur sa frontière Nord et quoique cela comportât l'annexion à l'Italie d'un vaste territoire peuplé d'éléments étrangers... ». Dans un Memorandum franco-anglo-américain du 9 décembre 1919, adressé à l'Italie (1) cette explication fut encore alléguée.

La concession faite à l'Italie dans le Tyrol n'avait pas atténué ses revendications en Adriatique. Pendant longtemps cette question du Tyrol méridional (comme disent les Autrichiens) ou du Haut-Adige (comme disent les Italiens) empoisonnera les rapports austro-italiens. Nous aurons l'occasion d'étudier cette question.

Il est certain que la démilitarisation et la neutralisation du Tyrol ainsi que la fixation de la frontière par plébiscite aurait été une solution plus conforme aux principes du Président Wilson.

La possession du Brenner donne évidemment à l'Italie une position stratégique excellente, position non seulement défensive mais offensive. Mais de même qu'une arme, un point stratégique n'est dangereux que si les intentions de celui qui le possède sont belliqueuses. Et l'Italie n'a pas l'intention de conquérir le Tyrol septentrional. Cependant, dans l'été 1934, la possession du Brenner, voie d'invasion vers le Nord a permis à l'Italie de « montrer sa force » à l'Allemagne, contribuant ainsi à sauvegarder l'indépendance autrichienne menacée par le putsch hitlérien. Le Brenner a, ce jour-là, servi la cause autrichienne (2).

(1) La question adriatique, page 54 à 65.

(2) La frontière austro-italienne n'a pas donné lieu à la conclusion d'un accord spécial de délimitation. Il n'existe qu'une convention relative à l'entretien des bornes à la frontière, du 22 février 1929 (Recueil de la S.D.N., LXXXIX, p. 271).

Section 3. FRONTIÈRE AUSTRO-YOUGOSLAVE.

LA QUESTION DE KLAGENFURT.

I. — *Les négociations de 1919.*

La frontière sud-orientale de l'Autriche la sépare de la Yougoslavie depuis les Karavanken jusqu'à la Mur au point où se rencontrent la Yougoslavie, l'Autriche et la Hongrie. La vallée de la Drave qui naît au Nord des Alpes Carniques, dans le Tyrol oriental, se déroule de l'Ouest à l'Est, formant d'abord le bassin de Klagenfurt bordé des Alpes de Styrie au Nord et des Karavanken au Sud, puis arrivant à Marburg avant de recevoir la Mur.

Lors de la Conférence de la Paix, la question se posa de savoir si Klagenfurt et Marburg seraient attribuées à l'Autriche ou à la Yougoslavie. C'était une question analogue à celle qui se posait pour de nombreux districts polonais. Le fond de la population était slovène mais la monarchie austro-hongroise avait suivi comme le Gouvernement allemand — à un degré moindre cependant, — une politique de colonisation et de germanisation. Les villes, les fonctionnaires, tous les éléments de la population qu'il avait été possible d'implanter étaient allemands.

Les Yougoslaves fiers de leur jeune liberté adoptèrent, pendant la Conférence, comme limite temporaire, la frontière ethnique; les Autrichiens s'en tenaient à la limite de l'armistice. Le différend devint plus aigu lorsque les Yougoslaves passèrent les Karavanken et pénétrèrent dans le bassin de Klagenfurt, à la fin d'avril 1919.

Pendant ce temps, la Conférence s'occupait de la frontière définitive et le Comité qui en avait été chargé préconisait les solutions suivantes que M. Tardieu soumit à la séance du 9 mai 1919 (1) :

a) District de Marburg. Les délégations américaine, anglaise et française constatant que le district de Marburg

(1) David H. Miller. Tome 16, page 235.

est habité par une population de majorité slovène, proposent de l'attribuer à la Yougoslavie. La délégation italienne estime que Marburg a le caractère allemand et dépend économiquement de l'Autriche : elle ne peut se rallier à la thèse des autres délégations.

b) District de Klagenfurt. Les délégations américaine, anglaise et française constatent que le bassin de Klagenfurt est habité par une population mixte, comprenant d'importants éléments slovènes à l'Est de Klagenfurt; d'autre part, qu'il forme une entité géographique séparée du Sud par une chaîne de montagnes et qu'au point de vue économique il se rattache plus au Nord qu'au Sud. Elles estiment donc ne pas avoir d'informations suffisantes pour déterminer les aspirations des populations de ce district. La délégation italienne considère que le bassin de Klagenfurt forme une partie intégrante du système géographique autrichien.

Dans la discussion qui suivit la lecture de ce rapport, les représentants de l'Italie soutinrent très fermement leur thèse. Ils voulaient de plus que l'Autriche obtînt le « triangle d'Assling », au Sud des Karavanken afin que la ligne de chemin de fer Klagenfurt-Trieste (par le tunnel Rosenbach-Assling) ne passât pas en territoire yougoslave. M. Balfour s'éleva contre les prétentions italiennes. Il était inadmissible de vouloir séparer des Yougoslaves de la mère-patrie pour les rendre à un Etat ennemi. Donner Assling à l'Autriche serait lui donner une position stratégique excellente pour l'invasion de la Yougoslavie. Enfin il y a une autre voie ferrée que celle d'Assling pour aller d'Autriche à Trieste sans passer par la Yougoslavie.

Le 12 mai 1919 on décida de procéder à un plébiscite dans le bassin de Klagenfurt afin de permettre à la population de manifester le désir d'être rattachée à la Yougoslavie.

Pendant les délibérations de la Conférence, les Yougoslaves avaient envahi les deux tiers du bassin de Klagenfurt et pris la ville.

Le 22 mai, la délégation autrichienne saisissait la Conférence de la question, en protestant contre les menées des troupes yougoslaves. Le 26 mai, une nouvelle note dans le même sens insistait sur les conditions désastreuses dans lesquelles se trouvaient les territoires contestés, dans l'attente des décisions de la Conférence de la Paix.

Le 31 mai, les Quatre télégraphièrent aux Gouvernements autrichien et yougoslave d'avoir à cesser les hostilités et à faire évacuer le bassin par leurs forces armées. Le 6 juin un armistice était signé, presque aussitôt désavoué par l'Autriche qui se plaint que le bassin de Klagenfurt n'ait pas été évacué, et que les Yougoslaves menacent la ligne de chemin de fer, qui, au Nord du bassin vient du col du Tarvis et va vers Vienne par Villach, Feldkirchen, Saint-Veit.

Devant cette menace yougoslave, l'Italie entre en jeu et le 13 juin occupe cette voie ferrée en vertu d'une clause de l'armistice lui permettant d'assurer la sécurité des routes de Vienne. Les Yougoslaves se retirent alors du Nord du bassin.

Le 23 juin, la Conférence faisait connaître sa décision de procéder à un plébiscite dans le bassin de Klagenfurt. On procéderait par zones, d'abord la zone méridionale (surtout occupée par des Slovènes) puis la zone septentrionale (comprenant Klagenfurt).

La délégation autrichienne dans son commentaire sur le projet de traité, déclara que la vallée supérieure de la Drave formait une unité économique, que les deux bassins de Klagenfurt et de Marburg étaient solidaires, enfin que la vie économique de ces pays serait désorganisée par la frontière arbitraire proposée.

Les Puissances, dans leur Réplique du 2 septembre 1919 précisèrent leur position : les populations slaves ont le droit de participer aux destinées de la Yougoslavie. Le bassin de Marburg doit dans son unité ethnique, géographique et économique être rattaché à la Yougoslavie. Les Puissances admettent l'unité géographique du bassin de Klagenfurt. Elles désirent donner à la population toute

facilité pour confronter ses aspirations nationales avec ses intérêts économiques et décider si elle veut ou non maintenir son unité régionale. On a donc, pour le plébiscite, prévu deux zones d'après la ligne ethnographique.

II. — *Le traité et le plébiscite de Klagenfurt.*

Le Traité de Saint-Germain fixe la frontière de l'Autriche avec l'Etat serbe-croate-slovène dans l'article 27, 3°, sous réserve des dispositions que nous allons voir au sujet du sort du bassin de Klagenfurt. La frontière dans la région de Marburg part de la Drave, à l'extrémité occidentale du bassin de Klagenfurt, continue dans la direction Est, pour aller longer la Mur vers l'aval, au Nord des Windische Büheln jusqu'au point de rencontre des trois territoires autrichien, hongrois et yougoslave. Le territoire de Marburg est donc rattaché à la Yougoslavie. .

Les articles 49 et 50 prévoient le sort du bassin de Klagenfurt. La frontière de l'Autriche passe en principe au Nord de ce bassin mais l'article 49 stipule que « les habitants de la région de Klagenfurt seront appelés à désigner par voie de suffrage l'Etat auquel ils désirent voir rattacher ce territoire ». L'article 49 décrit les limites de cette région : au Nord c'est la limite avec l'Autriche; au Sud, c'est sur les Karavanken, la ligne de partage des eaux entre la Drave et la Save, puis une ligne remontant vers la Drave et la traversant vers le Hühner Kogel.

En vue de l'organisation du plébiscite prévu, la région de Klagenfurt est divisé en deux zones : la première au Sud et la deuxième au Nord d'une ligne transversale longeant la rive méridionale de la Drave jusqu'à la Gurk (confluent de la Drave à une dizaine de kilomètres à l'Est de Klagenfurt) et remontant ensuite la Gurk vers le Nord. La zone A comprenait ainsi les trois quarts du bassin (parties méridionale et orientale) et la zone B, la partie Nord-Ouest, avec la ville de Klagenfurt.

Le territoire devait être placé sous le contrôle d'une

Commission chargée d'y préparer le plébiscite et d'en assurer l'administration impartiale.

La zone A devait être occupée par des troupes yougoslaves et administrée suivant les règles générales de la législation yougoslave (la Commission comprendrait un membre yougoslave pour les délibérations intéressant cette zone). Système analogue dans la zone B : occupation par des troupes autrichiennes, administration selon les règles de la législation autrichienne et présence d'un commissaire autrichien pour les délibérations intéressant cette zone.

Le plébiscite devait avoir lieu dans la première zone dans les trois mois suivant la mise en vigueur du Traité et à un jour fixé par la Commission. Si le vote était favorable à la Yougoslavie, un plébiscite aurait lieu dans la seconde zone dans les trois semaines qui suivraient la promulgation des résultats du plébiscite de la première zone. Si le vote était favorable à l'Autriche, l'ensemble de la région resterait sans aucun autre plébiscite, sous la souveraineté autrichienne.

Le droit de suffrage était accordé à toute personne, sans distinction de sexe, satisfaisant aux conditions suivantes :

- a) Avoir 20 ans révolus à la date du 1^{er} janvier 1919.
- b) Avoir au 1^{er} janvier 1919 sa résidence habituelle dans la zone soumise au plébiscite.
- c) Etre né dans ladite zone, ou y avoir depuis une date antérieure au 1^{er} janvier 1912, sa résidence habituelle ou indigénat (*pertinenza*).

Le Traité de Saint-Germain ayant été ratifié le 20 juillet 1920, la Commission se réunit le 21 juillet sous la présidence du Commissaire britannique. On divisa le territoire du plébiscite en six districts : les commissaires de district étaient chargés de l'organisation de détail : inscription sur les listes du plébiscite, mesures matérielles pour assurer la liberté, la sincérité et le secret du vote.

La Commission, en application du Traité remplaça

les troupes locales par une force de police recrutée sur place et commandée sous son contrôle, par des officiers interalliés.

Grâce à ces mesures et à la besogne très loyale de la Commission, le vote eut lieu dans la première zone le 10 octobre 1920 et ne provoqua aucun incident. Le résultat donna 22.025 voix pour l'Autriche et 15.278 pour la Yougoslavie, soit une majorité de 6.747 voix en faveur de la souveraineté autrichienne.

Il semble que beaucoup de slovènes aient voté pour l'Autriche : la germanisation avait exercé une influence suffisante sur leur sentiment national pour leur inspirer ce vote.

Le plébiscite ne devait donc pas avoir lieu dans la zone B et le territoire de Klagenfurt en entier allait être rendu à l'Autriche. La Commission devait transférer ses pouvoirs d'administration à cet Etat.

Mais le 11 octobre 1920, le Gouvernement yougoslave fit occuper la zone A par ses troupes. La Commission protesta et le 20 octobre la Conférence des Ambassadeurs présentait à la Yougoslavie un ultimatum de retirer ses troupes dans les quarante-huit heures. La Yougoslavie s'exécuta.

La Commission procéda à la transmission de ses pouvoirs et ayant terminé son travail le 18 novembre 1920, l'Autriche exerça pleinement de ce jour ses droits de souveraineté sur le bassin de Klagenfurt.

En résumé, la frontière austro-yougoslave a aujourd'hui l'aspect que voici : après avoir suivi la crête des Karavanken en donnant à l'Autriche le bassin de Klagenfurt, elle prend une direction Nord-Est, coupant la vallée de la Drave et séparant ainsi le bassin de Marburg de l'Autriche pour l'attribuer à la Yougoslavie.

Les Karavanken sont pour l'Autriche une excellente frontière naturelle continuée jusqu'aux Windische Büheln (au Nord de Marburg) par des montagnes que traverse l'étroite vallée de la Drave et que contourne plus loin le cours de la Mur.

Signalons, en terminant, la proposition de M. Robert Lansing à la séance du 22 février 1919 de la Conférence de la Paix tendant à examiner la question de l'établissement d'une zone neutralisée entre l'Autriche et la Yougoslavie (1). Cette proposition n'eut pas de suites dans le Traité de Saint-Germain.

Section 4. LA FRONTIÈRE AUSTRO-HONGROISE.

LA QUESTION DU BURGENLAND.

I. — *L'attribution du Burgenland à l'Autriche en 1919.*

La limite administrative de l'Autriche et de la Hongrie avant les événements de 1918, partait de Pozsony (Pressburg, aujourd'hui Bratislava) pour s'incliner vers le Sud-Ouest et s'approcher de Wiener Neustadt puis elle continuait vers le Sud jusqu'à la Mur, laissant en Hongrie les multiples vallées qui, descendant des Alpes orientales courent vers la plaine hongroise, en ne faisant exception que pour les hautes vallées de la Raab et de la Mur (avec la région de Graz) qui étaient autrichiennes.

La Conférence de la Paix allait remanier cette limite d'une façon importante en attribuant à l'Autriche une bande de la Hongrie occidentale d'une longueur de 150 kilomètres environ et d'une largeur de 20 à 40 kilomètres (2). Chose curieuse c'est dans les Traités de Paix de 1919-1920, le seul cas de transfert de territoire d'une puissance ennemie à une autre puissance ennemie.

A la séance de la Conférence de la Paix du 8 mai 1919 (3) sur la question de M. Lansing demandant s'il était nécessaire de modifier la limite entre l'Autriche et

(1) David H. Miller. Tome 14, p. 21.

(2) Les Autrichiens appellent ce pays le « Burgenland » : le nom est tiré du suffixe « burg » des 4 Comitats de Pressburg, Wieselburg, Dedenburg et Eisenburg.

C'est la région située à l'Est de la Leitha, petit affluent du Danube, qui servait autrefois de limite entre l'Autriche et la Hongrie (d'où les noms de Cisleithanie et de Transleithanie).

(3) David H. Miller. Tome 16, p. 227.

la Hongrie, M. Balfour répondit qu'il était possible que ce fût nécessaire car il y avait une population allemande en Hongrie occidentale qui pouvait souhaiter son rattachement à l'Autriche. Aussi une Commission fut-elle constituée pour réunir les informations touchant cette question.

Le premier projet de Traité du 2 juin 1919 indiquait le principe de cette rectification de frontière, sans en déterminer la proportion. En faisant cela, les Alliés songeaient évidemment appliquer le principe du remembrement des communautés nationales puisque la région de Hongrie occidentale qui s'étend du Danube à la haute vallée de la Raab est peuplée, pour les deux tiers, d'allemands, le troisième tiers se répartissant entre les croates, les magyars et les juifs. Ils voulaient d'autre part assurer à la ville de Vienne la possession de ce « jardin potager » qu'est le Burgenland : en facilitant l'approvisionnement de l'immense capitale de la petite République d'Autriche, ils pensaient éviter le danger de ruine que courait l'économie autrichienne. Enfin, et c'était là un argument aussi fort que les deux autres, la Hongrie était depuis le 23 mars 1919 aux mains de Béla Kun (1). Attribuer à l'Autriche un boulevard qui l'éloignerait du danger bolchevique (Wiener Neustadt était à 2 kilomètres de la frontière hongroise, Vienne à 30 kilomètres) c'était protéger l'Etat autrichien et la sécurité de l'Europe centrale.

Le 20 juillet 1919 les Alliés annoncèrent que la Hongrie occidentale serait cédée sans plébiscite à l'Autriche.

La Délégation autrichienne, dans des « Observations » du 6 août rendit grâce à la Conférence de « contribuer à rendre la vie possible à l'Autriche allemande et à appliquer le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », mais manifesta le désir qu'il fût procédé à un plébiscite.

Le 2 septembre 1919 les Alliés répondirent que la frontière établie suivait la frontière ethnique. Néanmoins dans la région de Pressburg (Bratislava) les Puissances n'avaient pas donné à l'Autriche exactement la frontière

(1) La dictature de Béla Kun ne devait s'effondrer qu'au début d'août 1919.

ethnique, car ç'eût été couper une des deux voies ferrées qui vont de Pressburg vers le Sud et les Puissances avaient voulu que la Tchécoslovaquie eût vers l'Adriatique une voie passant par la Hongrie. Quant au plébiscite, les Puissances estimaient qu'il n'était pas nécessaire d'y procéder, le caractère national des populations étant manifestement favorable au rattachement.

Le 10 septembre le Traité de Saint-Germain fixait définitivement la frontière orientale de l'Autriche. Partant du Danube (à 2 kilomètres à l'Ouest de Pressburg) et descendant vers le Sud, elle s'incline ensuite vers l'Ouest pour toucher le lac de Neusiedl et prendre une direction Sud-Ouest, laissant Sopron en Autriche, Koszeg, Szombathely, Szt Gotthard en Hongrie et rejoignant sur la Mur la frontière austro-yougoslave.

II. — *Difficultés avec la Hongrie. Le Protocole de Venise.*

La décision recommandée du Conseil de la S.D.N.

Mais la nouvelle frontière n'avait pas reçu la reconnaissance de la Hongrie. Celle-ci n'était pas signataire du Traité de Saint-Germain et du fait des événements de politique intérieure, la conclusion du Traité de Paix avec cette Puissance avait été retardée.

La Délégation hongroise protesta donc dans sa *Réponse générale aux Alliés*, du 12 février 1920, contre l'insertion de la nouvelle frontière dans le projet de Traité qui devait être signé le 4 juin suivant à Trianon. Sans dénier que la Hongrie occidentale contribuât considérablement à l'approvisionnement de Vienne, notamment le lait, la Délégation soutenait que d'autres denrées alimentaires consommées par Vienne provenaient de régions définitivement hongroises (spécialement la viande). L'annexion de cette contrée serait un désastre pour la population industrielle qui l'habite et qui dépend économiquement de Budapest (l'argument était faible, la Hongrie occidentale étant agricole dans une proportion de 80 %).

Enfin, si les habitants de cette région étaient allemands, ils différeraient, « depuis Charlemagne, par leur accent, leur dialecte, leurs manières, des Allemands d'Autriche » et ils étaient très attachés à la patrie hongroise.

A la même époque le Gouvernement hongrois proposa au Gouvernement autrichien qu'un plébiscite déterminât le sort de la Hongrie occidentale, et offrit certains avantages commerciaux à l'Autriche.

L'Assemblée nationale d'Autriche examina la question le 19 février 1920 et la réponse du Gouvernement autrichien fut présentée au Ministre hongrois à Vienne le lendemain. Le Gouvernement autrichien déclarait que « la Hongrie occidentale allemande appartient *de jure* à l'Autriche, et l'Autriche ne peut donc entamer des négociations concernant cette région ni renoncer à une partie de cette population pour des concessions économiques temporaires. Néanmoins le Gouvernement autrichien est prêt à négocier avec la Hongrie et tous les Etats voisins la question du libre échange ».

Le 4 juin 1920, par l'article 27, 1^o du Traité de Trianon, la Hongrie reconnaissait pour sa frontière occidentale la ligne qui limitait à l'Est l'Autriche depuis le Traité de Saint-Germain. Elle s'engageait à respecter l'acquisition du Burgenland par l'Autriche.

Mais l'affaire n'était pas définitivement réglée car le moment venu de la transmission du territoire aux autorités autrichiennes, le Gouvernement hongrois et les autorités locales s'y opposèrent en déclarant que le Burgenland était une terre historiquement hongroise et que sa population désirait demeurer attachée à la Hongrie.

Des bandes irrégulières hongroises se livrèrent à des incursions en territoire autrichien (notamment à Kirschlag, territoire n'ayant jamais fait partie de la Hongrie) : l'Autriche en saisit la Société des Nations puis la Conférence des Ambassadeurs (1).

(1) Le Gouvernement autrichien saisit le Conseil de la S.D.N. de l'affaire par une lettre du 7 septembre 1921. Le 10 septembre il en saisissait la Conférence des Ambassadeurs. Sur le rapport de M. Ishii, le Conseil estima, le 12 septembre, qu'il n'avait pas à intervenir.

Bref, au début de l'automne de 1921, tension dans les rapports austro-hongrois, tension suffisante pour alerter l'Italie qui jugea opportun d'intervenir dans ces querelles particulièrement susceptibles de s'envenimer, et qui offrit sa médiation aux deux Gouvernements. La Conférence des Ambassadeurs approuva l'initiative italienne.

Les 11 et 12 octobre 1921 les plénipotentiaires autrichien et hongrois se réunirent à Venise et sous les auspices du Gouvernement italien rédigèrent un protocole « pour régler d'un commun accord les questions relatives aux territoires de la Hongrie occidentale attribués à l'Autriche en vertu des Traités de Paix de Saint-Germain et de Trianon ». C'est le *Protocole de Venise du 13 octobre 1921* (1).

Le Protocole prévoit les mesures que prendra le Gouvernement hongrois en vue de pacifier la Hongrie occidentale. Le territoire, une fois libéré des bandes d'irréguliers, sera occupé et pris en possession en pleine tranquillité et sécurité par l'Autriche.

Huit jours après que cet état de tranquillité aura été constaté par la Commission des Généraux alliés, il sera procédé à un plébiscite dans la ville de Sopron (Oedenburg) (2) et ses alentours. L'Autriche et la Hongrie s'engagent à reconnaître le résultat du plébiscite.

Celui-ci eut lieu les 14 et 15 décembre 1921 et donna 15.334 voix à la Hongrie, contre 8.227 à l'Autriche.

Malgré la protestation autrichienne, la Conférence des Ambassadeurs reconnut la validité du plébiscite le 23 décembre. (Cette reconnaissance était nécessaire puisqu'il y avait là une modification aux Traités de Paix). Le 1^{er} janvier 1922 Sopron était cédée au Gouvernement hongrois. L'Autriche reconnut officiellement la cession le 25 février.

Outre la question de Sopron, le protocole de Venise prévoyait la question de la délimitation entre l'Autriche

(1) Recueil des Traités de la S.D.N., IX, p. 104. Strupp. Documents, V, p. 7.

(2) Sopron est situé à 30 kilomètres au Sud-Est de Wiener-Neustadt et au Sud-Ouest du lac de Neusiedl.

et la Hongrie. C'était une question délicate car il n'existait ni limite naturelle ni ancienne limite administrative. De plus les Hongrois entendaient exploiter les déclarations contenues dans la lettre écrite par M. Millerand au nom des Puissances Alliées et Associées au président de la Délégation hongroise à la Conférence de la Paix, en date du 6 mai 1920. Elle contenait ce passage : « Lorsque les Commissions de délimitation auront terminé leur travail, si elles estiment que les dispositions du Traité créent quelque part une injustice qu'il est de l'intérêt général de faire disparaître, il leur sera loisible d'adresser un rapport à ce sujet au Conseil de la S.D.N. Dans ce cas, les Puissances alliées et associées acceptent que le Conseil de la Société puisse, si une des parties en cause le lui demande, offrir ses bons offices pour rectifier à l'amiable le tracé primitif... »

Par le Protocole de Venise, l'Autriche s'engagea « à se déclarer d'accord, autant que possible, avec les décisions de la Commission de délimitation ». Le Protocole ajoutait : « Toutefois, dans le cas où l'Autriche se verrait obligée d'interjeter appel contre ces décisions elle déclare accepter la décision qui sera recommandée par le Conseil de la S.D.N. ».

Autrement dit, le Protocole prévoyait un recours à l'arbitrage du Conseil dont la décision serait obligatoire.

La Commission de délimitation étudia minutieusement la ligne de frontière et proposa de laisser à la Hongrie trois districts (1).

L'Autriche interjeta donc l'appel qu'elle s'était réservé. La Hongrie adressa une requête analogue au Secrétaire général de la S.D.N.

Le Conseil fut saisi de l'affaire le 19 juillet 1922. Après avoir entendu le représentant autrichien réclamer le maintien de la ligne frontière prescrite par le Traité et le représentant hongrois soutenir que l'Autriche devait

(1) Le territoire environnant Pamhagen qui régit un système de canaux intéressant une région importante de Hongrie, un groupe de villages considéré comme inséparable de Güns, et une bande de territoire à l'Est de Szombathely.

reconnaître l'agrément de principe à une rectification de frontière qu'elle avait donné par le Protocole de Venise, le Conseil accepta le rôle d'arbitre à lui dévolu par le Protocole de Venise. Il faut noter que dans cette affaire il n'y avait pas un différend entre deux Gouvernements.

La Conférence des Ambassadeurs soumet au Conseil une question, en vertu du Protocole de Venise qu'elle a reconnu. Le Conseil ne va ni agir par médiation (car sa décision sera obligatoire) ni procéder à un arbitrage au sens strict (car il n'établira pas son opinion selon des règles juridiques). Les parties se sont engagées à reconnaître comme obligatoire sa décision, à « accepter d'avance une recommandation du Conseil, ce qui équivaut, en fait, à lui confier un pouvoir de décision » (1).

Le Conseil accepta d'assumer la tâche définie par le Protocole de Venise, créant, ainsi, un précédent qui devait être consacré par la Cour Permanente de Justice Internationale dans l'affaire de Mossoul (Avis consultatif n° 12).

Il pria M. Hymans de lui présenter un rapport sur la question.

Le 13 septembre M. Hymans fournissait un volumineux rapport : les trois territoires en question renferment ensemble une population de 11 à 12 mille âmes. Il s'agit de petites choses, mais de petites choses très irritantes. Il faut trouver une solution équitable.

Le 19 septembre 1922 le Conseil fit connaître sa « *décision recommandée* » (2). L'Autriche conservait la plupart des territoires que lui avaient retirés les propositions de la Commission de délimitation. La Hongrie se voyait accorder quelques territoires notamment dans la région de Köszeg. Enfin en ce qui concerne Pamhagen (au Sud-Est du lac de Neusiedl) le Conseil chargeait la Commission de délimitation de préparer un protocole qui serait de plein droit obligatoire pour les deux Etats afin d'éviter

(1) Avis consultatif n° 12 (Frontière entre la Turquie et l'Irak). Publications de la C.P.J.I., Série B, n° 12, p. 27.

(2) J. O. de la S.D.N., 1922, p. 1338.

que soient lésés les intérêts d'ordre hydrotechnique de cette région de Hongrie.

C'est ainsi que fut réglée la question du Burgenland et de la frontière austro-hongroise. Au point de vue juridique il est intéressant de noter que la compétence du Conseil dans cette affaire n'était pas basée sur la lettre d'envoi de M. Millerand, mais sur l'acceptation par lui du rôle que lui proposait le Protocole de Venise.

III. — *Affaire du chemin de fer vicinal de Sopron à Kőszeg.*

La question du Burgenland semblait, après la décision recommandée du 19 septembre 1922, définitivement résolue et de fait, si la Hongrie comptait toujours le Burgenland parmi les territoires sur lesquels portaient ses revendications, il n'y eut pas jusqu'en 1927 de différend officiel entre les deux Gouvernements à ce sujet. En 1927 la Société des Nations fut saisie d'une affaire bien minime mais caractéristique des difficultés qu'avait créées la nouvelle frontière.

Le chemin de fer vicinal de Sopron à Kőszeg est une paisible entreprise exploitée par une compagnie hongroise. Les Traités et le Protocole de Venise ont fait que ces deux terminus se trouvent en Hongrie tandis que le reste de la ligne (soit 45 kilomètres sur 56) passe en territoire autrichien. La société n'a pas pu aboutir à un accord avec le Gouvernement autrichien, tant et si bien que les pauvres usagers, pour la plupart paysans qui vont au marché de Sopron, doivent à deux reprises changer de train et que la société doit s'offrir le luxe de deux personnels, l'un pour le territoire autrichien, l'autre pour les 11 kilomètres de ligne en Hongrie (2 kilomètres au Sud et 9 au Nord).

D'où demande du Gouvernement hongrois, se basant sur l'article 320 du Traité de Saint-Germain qui prévoit qu'en pareil cas, faute d'accord la question sera soumise à des arbitres désignés par le Conseil de la S.D.N. (1).

(1) J. O. de la S.D.N., 1928, p. 1609.

L'Autriche répliqua (lettre du 31 août 1927) que le Traité de Saint-Germain n'étant pas un traité entre elle et la Hongrie, la compagnie hongroise ne pouvait donc l'invoquer (1). Juridiquement c'était incontestable.

La Commission consultative et technique des communications et du transit à laquelle le Conseil renvoya la question, estima qu'il fallait laisser aux parties le temps nécessaire pour trouver un accord amiable. Naturellement cet accord n'intervint pas et la Commission examina la question le 29 août 1928 (2). Elle tourna l'argument autrichien (juste en droit strict mais, au fond, spécieux) en déclarant que « l'article 320 parle en termes généraux des réseaux ferrés de l'ancienne monarchie austro-hongroise qui, en exécution des stipulations du Traité de Saint-Germain, seraient situés sur le territoire de plusieurs Etats ».

« Le but de cet article », ajoute-t-elle, « est d'assurer le maintien des communications par chemin de fer dans l'intérêt général ». Donc toute ligne de chemin de fer antérieurement située sur le territoire de la monarchie austro-hongroise et qui en exécution du Traité de Saint-Germain est situé sur le territoire de plusieurs Etats (quels qu'ils soient) tombe sous le coup de l'article 320 qui contient une stipulation pour autrui.

Le Conseil de la Société des Nations adopta ces vues le 8 septembre 1928 (3) et désigna des arbitres le 26 septembre (4). Le collège arbitral (composé de MM. Guerrero, Kalff et Mayer) rendit sa sentence le 18 juin 1929 à Paris (5) : l'Etat hongrois et l'Etat autrichien rachèteront les sections de ligne se trouvant respectivement sur leurs territoires. L'Etat hongrois subrogera l'Etat autrichien dans ses droits et l'Etat autrichien devenu propriétaire de la ligne entière aura à payer à la compagnie hongroise du chemin de fer vicinal de Sopron-Kőszeg 65 annuités dont la sentence détermine le montant.

(1) J. O. de la S.D.N., 1928, p. 1612.

(2) J. O. de la S.D.N., 1928, p. 1615.

(3) J. O. de la S.D.N., 1928, p. 1486.

(4) J. O. de la S.D.N., 1928, p. 1679.

(5) J. O. de la S.D.N., 1929, p. 1359 à 1364.

Il y aura ainsi unité d'exploitation par l'Etat autrichien (1).

Section 5. FRONTIÈRES AUSTRO-TCHÈQUE, AUSTRO-ALLEMANDE,
AUSTRO-HELVÉTIQUE.

I. — *Frontière austro-tchèque.*

L'article 27, 6° détermine la frontière austro-tchèque : elle part du Danube, à 4 kilomètres environ en amont de Pressburg (Bratislava) et remonte vers le Nord, suivant la Morava, affluent du Danube. Près du confluent de la Thaya et de la Morava, elle se dirige vers l'Ouest jusqu'à une trentaine de kilomètres du Nord de Gmünd, et de là s'inclinant vers le Sud-Ouest, va toucher la frontière germano-tchèque à la cote 1378, à l'extrémité du Böhmer Wald.

On a suivi la frontière administrative entre l'Autriche et la Bohême (2). Différentes demandes de rectification de la Tchécoslovaquie ne pouvaient être tranchées que par la Commission de délimitation, sur le terrain.

Néanmoins le traité enregistra deux légères modifications à la limite antérieure.

D'abord à la pointe Nord-Est de la frontière austro-tchèque, au confluent des rivières Thaya et Morava, on modifia la frontière de façon à donner le confluent de ces deux rivières qui viennent de Tchécoslovaquie à cet Etat, afin qu'il possède cette voie vers le Danube tandis que l'Autriche conservait la voie ferrée.

D'autre part à la pointe Nord-Ouest de la frontière, légère modification près de Gmünd. La ville reste à l'Au-

(1) Pour régler leurs rapports frontaliers, l'Autriche et la Hongrie ont signé : le 14 juillet 1926, deux accords relatifs à la Circulation des personnes dans le trafic frontière local, et du Petit trafic frontalier (Recueil de la S.D.N., LXI, p. 123 et 159), le 11 mars 1927, une Convention et un Protocole final adoptant les protocoles juridiques de frontière rédigés par la Commission de délimitation austro-hongroise (Recueil de la S.D.N., LXXX, p. 67).

(2) Séances des 9 et 12 mai 1919, de la Conférence de la paix. David H. Miller, Tome 16, p. 234 et 272.

triche mais la jonction ferroviaire qui se trouve à 4 kilomètres de l'agglomération est donnée à la Tchécoslovaquie, car elle est le point de contact de deux lignes principales desservant la Bohême (1).

II. — *Frontière austro-allemande.*

La frontière avec l'Allemagne est celle du 3 août 1914 (article 27, 7°). Partant de la cote 1378, elle descend au Sud vers le Danube dont elle remonte le cours jusqu'à Passau, de là remonte le cours de l'Inn, puis de la Salzach qu'elle quitte à 10 kilomètres de Salzbourg. Elle forme alors un coin renfermant Berehtesgaden et enfoncé en Autriche puis elle suit le faite des Alpes bavaoises en direction Ouest, jusqu'au lac de Constance où elle touche à la frontière suisse.

III. — *Frontière austro-helvétique.*

La frontière avec la Suisse et le Liechtenstein reste inchangée (article 27, 1°). Partant du lac de Constance, elle remonte la vallée du Rhin puis contourne le Liechtenstein avant de rejoindre les hauteurs des Alpes rhétiques et plus loin, vers l'Est, va toucher la frontière italienne.

Cette frontière pose le problème du Vorarlberg : nous avons vu l'aspect géographique de cette province, dirigée vers la Suisse et reliée à l'Autriche par le mince fil de la voie ferrée de l'Arlberg. La Conférence de la Paix avait évoqué cette question. M. Pichon avait alors déclaré que

(1) Conventions austro-tchèques relatives aux rapports frontaliers : Convention de Prague, du 10 mars 1921 relative à la ligne frontière austro-tchécoslovaque et aux questions connexes, notamment tracés de frontière, utilisation des forces hydrauliques de la Thaya (Recueil de la S.D.N., IX, p. 334), Accord du 18 janvier 1923 sur la circulation des personnes dans le trafic frontière local (Recueil de la S.D.N., LXXXVIII, p. 237), Accord du 12 décembre 1928 sur les questions juridiques relatives à la frontière (Recueil de la S.D.N., CVIII, p. 9), Accord du 12 décembre 1928 sur les questions techniques et économiques dans les secteurs frontières du Danube, de la Morava et de la Thaya, pour des travaux hydrauliques (Recueil de la S.D.N., CVII, p. 137).

le Gouvernement suisse avait à plusieurs reprises informé le Gouvernement français que le rattachement du Vorarlberg à la Suisse n'était pas désiré et qu'il ne l'accueillerait que si une majorité écrasante lui forçait la main (1).

Des velléités de séparation se manifestèrent dans le Vorarlberg pendant l'année 1919.

Aussi le Docteur Renner, chancelier de la République d'Autriche, écrivit-il le 2 décembre 1919 au Président de la Conférence de la Paix (2) : « Décidé à ne pas se dessaisir, dans aucun cas, des avantages déjà assez minimes que le Traité de Saint-Germain a attribués, à côté d'énormes sacrifices, à la République d'Autriche, le Gouvernement autrichien se croit en devoir d'attirer la sérieuse attention du Conseil Suprême ainsi que du Gouvernement de la République française sur ces deux agitations (dans le Vorarlberg et dans le Burgenland) qui, venant du dehors, menacent de mettre en danger la sécurité extérieure et intérieure aussi bien que la vitalité du nouvel Etat... » C'est pourquoi, il faisait « appel au bienveillant appui de votre Excellence pour assurer notamment le maintien de la frontière de la République d'Autriche du côté du lac de Constance et du Haut-Rhin ».

Le Conseil Suprême répondit par la Résolution du 16 décembre 1919 : « Les Puissances alliées et associées, désireuses d'assurer l'existence de l'Autriche dans les frontières qui lui ont été assignées et décidées à faire respecter les dispositions du Traité de Saint-Germain-en-Laye, déclarent qu'elles s'opposeront à toutes tentatives de nature à porter atteinte à l'intégrité du territoire autrichien... »

L'agitation séparatiste dans le Vorarlberg était le fait d'éléments locaux et non du Gouvernement suisse. La Suisse n'avait nullement pour but le rattachement du Vorarlberg à son territoire et il est inexact de lui attribuer des visées annexionistes. Néanmoins le sort du Vorarlberg l'intéressait dans la mesure où l'Allemagne pourrait met-

(1) Séance du 8 mai 1919. David H. Miller, Tome 16, p. 223.

(2) Publications de la C.P.J.I., Série C, n° 53, p. 107.

tre la main sur l'Autriche. Géographiquement le Vorarlberg est la porte orientale de la Suisse. D'autre part si l'Allemagne s'y installait, la Suisse n'aurait plus que trois voisins au lieu de quatre, elle verrait se multiplier les surfaces de contact avec cet Etat dont la force d'expansion menacerait dangereusement l'indépendance de la Confédération.

C'est pourquoi la Suisse, consciente du danger allemand, posa officiellement sa candidature à recueillir le Vorarlberg au cas où se produirait un démembrement de la petite Autriche, ou une modification de son statut international.

Lors de la discussion devant la Société des Nations de l'admission de l'Autriche, en décembre 1920 (1), M. Motta, représentant de la Suisse, proposa qu'« en cas d'admission de l'Autriche dans la Société il serait entendu que le Vorarlberg aurait le droit de disposer librement de lui-même, si dans l'avenir le nouvel Etat autrichien devait subir une modification fondamentale ». Le rapporteur de la Commission chargée d'examiner les demandes d'admission, estima qu'il n'était pas nécessaire d'adopter la proposition de M. Motta : l'article 10 du Pacte de la S.D.N., dit-il, ne garantit pas l'intégrité territoriale des membres de la Société, sa portée se réduit à condamner les agressions venant de l'extérieur et visant l'intégrité territoriale et l'indépendance d'un membre quelconque de la Société. M. Motta, lors de la discussion en séance plénière le 15 décembre 1920, s'associa à cette interprétation de l'article 10 qui « n'est pas un manteau de plomb, un instrument de réaction » mais qui doit permettre « une force d'évolution pacifique ».

Quoique la proposition de M. Motta n'ait pas été acceptée, il n'en reste pas moins que la Suisse avait ainsi officiellement manifesté ses intentions à l'égard du Vorarlberg.

Depuis, chaque fois que la menace du rattachement

(1) Actes de la 1^{re} Assemblée. Séances plénières p. 570 et suiv.

de l'Autriche à l'Allemagne est venue troubler l'atmosphère politique européenne, l'opinion publique suisse a manifesté très clairement que la Confédération ne tolérerait ce rattachement que si sa sécurité était protégée par la frontière de l'Arlberg.

L'attitude officielle du Gouvernement helvétique dans cette question a été fixée par le Conseil fédéral (rapport de gestion de 1921) dans les termes que voici : « Nous souhaitons sincèrement que l'Autriche, telle qu'elle a été constituée par le Traité de Paix, vive et prospère. Notre politique continuera, dans l'avenir, à s'inspirer de ce désir. Si toutefois, malgré notre attente et contrairement aux vœux et intérêts de la Suisse, l'Autriche se démembrerait, la Confédération devrait revendiquer pour le Vorarlberg le droit de disposer de son sort » (1).

(1) Un traité entre l'Autriche et la Suisse pour le redressement du Rhin depuis l'embouchure de l'Ill jusqu'au lac de Constance, a été signé le 19 novembre 1924 à Vienne (Recueil de la S.D.N., XXXIX, p. 26). Il prévoit l'exécution de travaux, mais spécifie que la frontière territoriale restera telle qu'elle est, c'est-à-dire le milieu de l'ancien lit du Rhin. Le traité prévoit également qu'en cas de contestation, un tribunal arbitral de 3 membres sera chargé de résoudre les différends relatifs à ce traité.

CHAPITRE II

La Population

INTRODUCTION

Dans l'Avis consultatif n° 4, la Cour Permanente de Justice Internationale a énoncé « que, dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principe, comprises dans le domaine réservé » de l'Etat (1). L'Avis n° 7 est venu, par la suite, affirmer : « ...D'une manière générale, il est vrai qu'un Etat souverain a le droit de déterminer quelles personnes sont considérées comme des nationaux » (2). Tous les Etats considèrent que les questions de nationalité relèvent de leur souveraineté (3). Par son droit interne, l'Etat fixe les règles (constitutionnelles, légales ou administratives) qui déterminent le « recrutement » de ses nationaux. Il établit les principes dont il s'inspirera pour trancher les conflits de nationalité qui viendraient à s'élever. Il ne tient compte en cela que de sa propre volonté.

Il arrive fréquemment que pour remédier aux inconvénients que provoque cette coexistence anarchique de législations nationales, les Etats conviennent de règles destinées soit à trancher sur le plan international les conflits de nationalité, soit à les éviter en harmonisant les législa-

(1) Publications de la Cour, série B, n° 4, p. 24.

(2) Publications de la Cour, série B, n° 7, p. 16.

(3) Voir : Bases de discussion de la Conférence de Codification du Droit International, Tome I. Nationalité, p. 13 à 20.

tions. Mais l'Etat conserve vis-à-vis de ses nationaux le droit d'édicter les mesures qui lui semblent bonnes et n'est lié en principe par aucune règle de droit l'obligeant à donner un minimum de droits à certains d'entre eux.

Le rappel de ces principes fait apparaître l'aspect particulier de la question de la population en Autriche. En effet l'écroulement de la monarchie austro-hongroise et la naissance de nouveaux Etats (ou l'extension d'Etats existant déjà) ont rendu nécessaire la fixation de règles permettant d'attribuer la nationalité de tel ou tel Etat aux ressortissants de l'ancienne Autriche-Hongrie. Il était impossible pour cela de laisser à chaque nouvel Etat la liberté de recruter à sa guise ses nationaux : s'il le faisait, il ne pouvait s'agir que d'une mesure tout à fait provisoire dans un monde bouleversé. Il fallait une règle internationale qui déterminât le critérium selon lequel serait faite cette attribution. Nous trouverons donc, à la base de la question de la population en Autriche, non pas la compétence exclusive de l'Etat autrichien mais un ensemble de règles de droit s'imposant à lui. Cette attribution étant faite, l'Etat autrichien a compétence pour fixer dans l'avenir sa législation en matière de nationalité, mais certaines limitations permanentes s'imposent à sa liberté législative pour le recrutement de ses nationaux (article 65 et surtout article 230 du Traité de Saint-Germain).

D'autre part, le Traité de Saint-Germain, constatant que malgré l'homogénéité ethnique de la population attribuée à l'Autriche, des éléments minoritaires s'y trouvent inclus, contient à la charge de l'Autriche l'obligation d'assurer à ces minorités certains droits pour lesquels une garantie internationale est prévue.

Nous étudierons dans une première section les règles internationales sur la nationalité autrichienne (textes, système établi, et modes de solution des conflits de nationalité), et dans une seconde section les règles sur la protection des minorités de langue, de race et de religion en Autriche.

Section 1. RÈGLES INTERNATIONALES SUR LA NATIONALITÉ
AUTRICHIENNE.

I. — *Textes.*

La loi autrichienne du 5 décembre 1918 (1) attribue la « nationalité de l'Autriche allemande » (*deutschösterreichische Staatsbürgerrecht*) aux personnes possédant l'indigénat (2) dans une commune du territoire de la République d'Autriche allemande au jour de sa promulgation (§ 1). Cependant les ressortissants de l'Autriche allemande perdent cette nationalité par option (*Bekanntnis*) pour un autre Etat successeur (§ 1, alinéa 2), et, d'autre part, toutes les personnes qui sont domiciliées en Autriche allemande et qui déclarent vouloir appartenir à la République d'Autriche allemande comme « fidèles citoyens » (*getreue Staatsbürger*), en acquièrent la nationalité (§ 2).

Cette loi fut modifiée par la loi du 17 octobre 1919 (3), qui supprimait l'acquisition de la nationalité autrichienne par déclaration et réglementait l'acquisition de l'indigénat.

Entre temps avait été signé le Traité de Saint-Germain qui allait entrer en vigueur le 16 juillet 1920 et qui effaçait cette législation intermédiaire.

Les clauses du Traité de Saint-Germain relatives à la nationalité sont le résultat d'un compromis entre le point de vue primitif des Alliés qui avaient notamment basé les clauses concernant la nationalité sur le principe du domicile (appliqué dans le Traité de Versailles) et de la Délégation autrichienne qui entendait faire admettre le principe de l'indigénat.

D'après les articles 64 et 65 du Traité de Saint-Germain, sont ressortissants autrichiens de plein droit :

(1) Staatsgesetzblatt, 1918, n° 91, p. 129.

(2) Ce mot « indigénat » est la traduction assez défectueuse du mot allemand « Heimatrecht » et italien « pertinenza ». C'est dans le sens de « Heimatrecht » que nous l'entendrons dans ce chapitre, et non dans celui de « Landesangehörigkeit » auquel correspond mieux le mot français.

(3) Staatsgesetzblatt, 1919, n° 481, p. 1.149.

a) « Toutes les personnes ayant l'indigénat (*pertinenza*) sur le territoire autrichien à la date de la mise en vigueur du présent Traité, et qui ne sont pas ressortissants d'un autre Etat » (art. 64).

b) Toutes les personnes nées sur le territoire autrichien et ne pouvant se prévaloir, par leur naissance, d'une autre nationalité (art. 65).

Ces deux articles présentent un intérêt tout particulier par le fait qu'ils sont insérés dans la section V de la III^e Partie du Traité. L'article 62 dispose, en effet, que les stipulations de cette section V sont reconnues comme *lois fondamentales*, et les Constitutions de 1920 et de 1931 les ont insérées parmi leurs dispositions (Constitution de 1920, art. 149; Constitution de 1934, art 181).

D'autre part l'article 69 place ces stipulations sous la garantie de la Société des Nations, « dans la mesure où elles affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue ». Des règles internationales d'une valeur juridique rehaussée déterminent donc qui, en principe, est national de la République d'Autriche et tranchent la question de l'heimatlosat par le *jus soli*.

La section VI de la III^e Partie du Traité (articles 70 à 82) précise les dispositions techniques en matière de nationalité et d'option en Autriche : nous en étudierons plus loin le système.

Enfin l'article 230 porte que « l'Autriche s'engage à reconnaître la nouvelle nationalité qui aurait été ou serait acquise par ses ressortissants d'après les lois des Puissances alliées ou associées et à dégager à tous les points de vue ces ressortissants, en raison de cette acquisition de nouvelle nationalité, de toute allégeance vis-à-vis de leur Etat d'origine ». Cet article qui reprend les termes de l'article 278 du Traité de Versailles a pour but d'éviter la double nationalité.

Postérieurement au Traité de Saint-Germain sont intervenus d'autres actes internationaux :

a) Le Traité de Brünn (1) conclu le 7 juin 1920 entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie est destiné à l'exécution du Traité de Saint-Germain. Les articles 1 à 16 règlent la question du droit de nationalité, les articles 17 à 20 sont relatifs à la protection des minorités (nous aurons à y revenir) et les articles 21 à 30 prévoient la procédure à suivre en cas de contestation dans ces matières.

b) La Conférence des Ambassadeurs a décidé le 28 juillet 1920 (2) que les anciens ressortissants autrichiens ayant l'indigénat sur le territoire de Teschen, Arwa et Zips (en Silésie) et qui ne peuvent acquérir la nationalité polonaise ou tchécoslovaque qu'avec l'autorisation du Gouvernement en question, conservent la nationalité autrichienne s'ils ne demandent pas cette autorisation ou si elle leur est refusée.

c) La Convention de Rome du 6 avril 1922 (3) devant « régler les questions qui ont trait à la nationalité » entre les sept Etats successeurs, répond au désir de remédier aux possibilités de conflits de nationalité, nées des clauses des Traités de Saint-Germain et de Trianon. Cette Convention n'a été ratifiée que par l'Autriche et l'Italie entre lesquelles elle est entrée en vigueur le 8 mars 1924 (4), et par la Pologne (le 10 juin 1929).

II. — *Le système du Traité de Saint-Germain et son application.*

a) L'article 64 du Traité dispose que « l'Autriche » reconnaît comme ressortissants autrichiens, de plein « droit sans aucune formalité, toutes les personnes ayant « l'indigénat (*pertinenza*) sur le territoire autrichien à la « date de la mise en vigueur du présent Traité et qui ne « sont pas ressortissants d'un autre Etat ».

(1) Entré en vigueur le 10 mars 1921. Recueil des traités de la S.D.N., III, n° 3, p. 189 et suivantes. *Bundesgesetzblatt*, 20 mars 1921, n° 163.

(2) Kunz. Répertoire de Droit International. V° Nationalité en Autriche, n° 68.

(3) Strupp. Documents, V, p. 18.

(4) *Bundesgesetzblatt*, 1924, n° 175.

L'article 70 implique d'autre part que l'acquisition de la nationalité d'un des Etats successeurs (toujours selon le critérium de l'*indigénat*) exclut le ressortissant de la nationalité autrichienne. Il faut noter à ce propos que le Traité n'établit pas de solution de continuité entre l'ancienne nationalité autrichienne et la nouvelle.

La Délégation autrichienne à la Conférence de la Paix avait essayé de faire admettre « qu'une nationalité de « l'ancienne Autriche n'existe plus depuis que cet Etat « a disparu » (1). Les Alliés estimaient que les ressortissants autrichiens avaient conservé leur nationalité et c'est leur point de vue qui fut inscrit dans le Traité.

L'*indigénat* qui est le critérium adopté par le Traité pour la détermination de la nationalité alors que le Traité de Versailles a adopté le critérium du domicile, est une institution curieuse du droit autrichien et du droit hongrois. C'est le lien juridique qui unit une personne à une commune déterminée en lui conférant le droit d'y habiter librement et d'y être assisté en cas d'indigence (2). Il y a là un mélange de droit public et de droit privé, qui donne au domicile un caractère administratif. En réalité l'*indigénat* communal est sur le plan national ce qu'est la nationalité sur le plan international. Et si l'on en voulait trouver une explication historique, il faudrait la chercher dans la tendance qu'à certains points de vue manifestaient les législations de la monarchie austro-hongroise, à un régionalisme susceptible de faire coexister dans les meilleures conditions possibles, ces nationalités si diverses agglomérées sous un même sceptre.

Partant de la notion d'*indigénat*, le Traité décide que la répartition des nationalités entre les personnes se fera d'après la répartition entre les Etats successeurs, des communes où ces personnes possédaient l'*indigénat*. Le principe est très clair et son application facile puisque l'on fait

(1) Bericht über die Tätigkeit der deutschösterreichischen Friedensdelegation, tome I, p. 355 : note de la Délégation autrichienne du 10 juillet 1919.

(2) Loi autrichienne de 1863, § 1. Loi hongroise de 1886, § 13 et 14. Loi croate de 1880, § 1.

appel à une notion traditionnelle du droit autrichien. La situation ne resta indécise que quelque temps pour les ressortissants du Burgenland. La cession de ce territoire par la Hongrie en vertu du Traité de Trianon n'eut pas lieu effectivement au jour de la mise en vigueur de ce Traité (26 juillet 1921). Une ordonnance du Gouvernement fédéral du 22 juillet 1921 (1) y établit des règles provisoires sur l'acquisition de la nationalité autrichienne. Le Règlement définitif, à la suite du Protocole de Venise fut édicté par le Gouvernement fédéral le 19 mai 1922 (2). C'est essentiellement dans cette partie du territoire autrichien que les dispositions du Traité de Saint-Germain avaient une valeur *attributive* de nationalité, selon l'article 65, puisqu'elles concernaient d'anciens ressortissants hongrois, alors que pour les anciens autrichiens le Traité n'avait, d'après ses termes, qu'une valeur *confirmative*.

L'acquisition ou la confirmation de la nationalité a l'effet familial : la femme suit la condition du mari de même que les enfants mineurs de 18 ans (article 82).

b) Cette règle de l'indigénat étant établie, il parut nécessaire d'en tempérer la rigoureuse application par la possibilité d'*option de nationalité*. Dans certains cas le Traité admet la manifestation de la volonté individuelle comme susceptible de corriger dans l'intérêt de l'individu la règle posée.

1. — L'option est possible en premier lieu, lorsqu'un national autrichien a, au cours de sa vie, changé d'indigénat communal. Il pourra opter pour la nationalité de l'Etat auquel est attribué l'ancienne commune dont il avait l'indigénat (article 78). Mais s'il désire devenir italien, il n'a, selon l'article 72, qu'un droit de réclamation de la nationalité italienne (susceptible d'une décision individuelle de refus de l'autorité italienne compétente (article 73).

2. — « Les habitants appelés à voter dans un plébiscite

(1) Bundesgesetzblatt, 1921, n° 475.

(2) Bundesgesetzblatt, 1922, n° 69.

« prévu par le présent Traité auront la faculté, pendant
« une période de six mois après l'attribution définitive
« de la région où le plébiscite a eu lieu, d'opter pour la
« nationalité de l'Etat auquel cette région n'est pas attri-
« buée. »

Ce droit d'option appartient aux habitants de la région de Klagenfurt ayant le droit de vote pour le plébiscite (articles 49 et 50 du Traité). Ils ont pu opter pour la nationalité yougoslave puisque le plébiscite a été favorable à l'Autriche. Il va de soi que ce droit d'option de l'article 79 n'a pu s'appliquer au Burgenland, le plébiscite relatif à ce territoire n'ayant pas été prévu par le Traité de Saint-Germain.

3. — L'article 80 prévoit l'option « des personnes qui
« ont l'indigénat dans un territoire faisant partie de l'an-
« cienne monarchie austro-hongroise, et qui y diffèrent
« par la race et la langue, de la majorité de la popula-
« tion... pour l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la Roumanie,
« l'Etat serbe-croate-slovène ou l'Etat tchécoslovaque, se-
« lon que la majorité de la population y sera composée
« de personnes parlant la même langue et ayant la même
« race qu'elles ». C'est un droit d'option sur la base de
la nationalité ethnique pour une des nationalités ethniques
limitativement énumérées. Le délai d'option est de six
mois.

4. — Le Traité austro-tchécoslovaque du 7 juin 1920 (Traité de Brünn) (1) prévoit l'option des nationaux autrichiens domiciliés depuis dix ans en Tchécoslovaquie pour la nationalité tchécoslovaque et celle des nationaux tchécoslovaques domiciliés depuis dix ans en Autriche pour la nationalité autrichienne.

Ce délai d'option courut du 10 mars 1921 (date de la mise en vigueur du Traité) au 9 mars 1922 et pour bénéficier du droit d'option il fallait être domicilié dans les conditions requises depuis le 10 mars 1911. Ce Traité est intéressant à un double point de vue : d'abord parce qu'il

(1) Recueil de la S.D.N., III, p. 189 : article 8.

fait appel à la notion juridique de domicile, absente du Traité de Saint-Germain, et d'autre part parce qu'il a reçu une large application pratique (1).

Au point de vue de ses effets, l'option, — comme l'acquisition ou la confirmation de nationalité —, s'étend à la femme et aux enfants mineurs de 18 ans. Cet effet familial est spécifié à plusieurs reprises dans le Traité de Saint-Germain (art. 78, 79, 80 et 82). Les conditions de forme de l'option que le Traité n'avait pas prescrites, sont prévues par l'Ordonnance autrichienne du 20 août 1920 (2).

Quelles sont les obligations de l'optant ? L'article 78, § 3 (repris par les art. 79 et 80) donne à l'optant un délai de 12 mois pour transporter son domicile dans l'Etat en faveur duquel il a opté. Le droit interne autrichien exige la constatation de ce transfert de domicile par les autorités autrichiennes.

L'optant peut emporter ses biens meubles lors de son changement de domicile. Il ne peut lui être imposé de ce fait aucun droit ou taxe de sortie ou d'entrée (article 78, § 5). Il est libre de conserver les biens immobiliers qu'il possède sur le territoire de l'Etat où il avait son domicile antérieurement à l'option (art. 78, § 4; art. 79 et 80).

c) La combinaison de ces clauses de Traités, le fait du morcellement des territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, la complexité du problème de la nationalité dans de telles conjonctures, amenèrent les rédacteurs du Traité à penser que malgré le choix pertinent du critérium de l'indigénat, des cas d'heimatlosat se présenteraient soit parce que des personnes ne possédaient pas un indigénat au 16 juillet 1920 soit parce que leur manquaient les moyens de preuve de cet indigénat (ce qui était notamment le cas de nombreuses personnes habitant Vienne). De plus les articles 71 à 77 apportaient à l'appli-

(1) Ce traité a reçu exécution dans le droit interne autrichien par l'Ordonnance du Gouvernement fédéral du 27 mai 1921. Bundesgesetzblatt, 1921, n° 297.

(2) Ordonnance du Gouvernement de l'Etat du 20 août 1920 sur l'acquisition de la nationalité autrichienne par voie d'option. Staatsgesetzblatt, 1920, n° 497, p. 1.594.

cation stricte du principe de l'indigénat des exceptions nombreuses en subordonnant dans certains cas l'acquisition des nationalités italienne, tchécoslovaque ou yougoslave à l'approbation des autorités compétentes de ces Etats. C'étaient autant de cas d'heimatlosat que créait le Traité.

On adopta donc la règle de l'article 65 qui fait acquérir de plein droit, par le seul fait de la naissance sur le territoire autrichien la nationalité autrichienne à toute personne ne pouvant se prévaloir, par sa naissance, d'une autre nationalité.

III. — *Modes de solution des conflits.*

Le Traité de Saint-Germain ne prévoit pas de procédure spéciale pour la solution des conflits de nationalité. Le droit commun est donc applicable : puisqu'il s'agit de règles du Traité de Paix, c'est à la Société des Nations, et éventuellement à la Cour Permanente de Justice Internationale de connaître des conflits de nationalité entre l'Autriche et les autres Etats. Il faut retenir que d'après l'article 69 du Traité, les stipulations des articles 64 et 65 sont placées « sous la garantie de la Société des Nations », « dans la mesure où elles affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue ».

L'article 230 du Traité contient, d'autre part, une *règle de fond* sur la solution des conflits de nationalité entre l'Autriche et les Puissances alliées et associées (non pas seulement les Etats successeurs) : l'acquisition de la nationalité d'une des Puissances alliées et associées implique de plein droit la perte de la nationalité autrichienne.

Mais ni cette règle de fond (qui a un aspect négatif) ni la possibilité de recours à la S.D.N. ou à la C.P.J.I., n'ont semblé, et à juste titre, suffire comme solutions pratiques des conflits tellement probables. Aussi les Etats successeurs se sont-ils préoccupés d'aboutir par des conventions ultérieures à l'établissement de procédures pratiques.

La III^e partie du Traité austro-tchécoslovaque de Brünn institue une procédure internationale pour la solution des conflits de nationalité (1). Une *Commission mixte* composée de deux délégations, l'une autrichienne, l'autre tchécoslovaque, est chargée de s'efforcer d'aboutir à un accord. Dans ce but, les délégations négocient par écrit puis dans des séances communes présidées alternativement par les présidents des deux délégations. Si elle ne réussit pas dans son entreprise, le différend vient devant un *Tribunal arbitral* (article 25). Celui-ci est composé de quatre arbitres (deux de chaque nationalité, nommés par leurs Gouvernements respectifs) et d'un président élu par les arbitres; faute d'entente, la présidence est offerte au représentant diplomatique des Pays-Bas à Vienne ou à Prague (selon le lieu où siège le tribunal) : il sera invité à présider ou à nommer un président.

La Convention de Rome du 6 avril 1922, part du principe que « les modes d'acquisition ou de perte de la nationalité sont réglées par la loi de chaque Etat » (art. 1). Elle pose la règle que la nationalité sera prouvée par un certificat délivré par l'autorité compétente selon la loi de chaque Etat.

Les contestations sur la nationalité à attribuer seront tranchées par une Commission composée d'un délégué de chacune des Hautes Parties contractantes intéressées et d'un Président choisi d'un commun accord par lesdites parties, — ou, en cas de désaccord par le Président de la Confédération helvétique parmi les ressortissants d'un Etat autre que les Parties contractantes (article 4).

Signalons enfin pour mémoire le traité entre la République d'Autriche et la Yougoslavie signé à Belgrade le 12 décembre 1924, relatif à certaines questions ayant trait au droit d'option et à la nationalité. Ce traité destiné à harmoniser les règlements internes des deux Etats sur l'application des règles internationales, n'a pas été ratifié.

(1) Traité du 7 juin 1920; cité plus haut : articles 21 à 30.

IV. — *Conclusion.*

Nous avons ainsi passé en revue les règles internationales qui ont fixé la répartition des ressortissants autrichiens. Ces règles ont entièrement supplanté la législation interne que l'Autriche s'était donnée dans la période intermédiaire entre l'écroulement de la monarchie et le Traité de Saint-Germain. Elles se réfèrent, quant au fond, à la notion ancienne d'indigénat, en tempérant le principe par certaines possibilités d'option. Certaines de ces règles obligent pour l'avenir le législateur autrichien. C'est ainsi que la loi fédérale du 30 juillet 1925 sur la nationalité (1), qui codifie cette matière, déclare disposer « abstraction faite des traités internationaux » (« *abgesehen von Staatsverträgen* ») : toutes les règles internationales que nous avons citées priment donc la nouvelle législation. Ainsi en vertu de l'article 65 du Traité de Saint-Germain (qui d'ailleurs est devenu partie de la Constitution fédérale de 1920 et de la Constitution corporative de 1934), le fait de la naissance sur le sol autrichien est une présomption de nationalité autrichienne (paragraphe 14 de la loi du 30 juillet 1925). De même l'article 230 du Traité de Saint-Germain (reconnaissance, en cas de double nationalité, de la nationalité de la Puissance alliée) s'impose d'une façon permanente au juge et au législateur autrichien.

Section 2. PROTECTION DES MINORITÉS DE RACE, DE LANGUE
ET DE RELIGION.I. — *Les minorités en Autriche.*

Le Traité de Saint-Germain, par ses clauses sur la nationalité, a lié les ressortissants de l'ancienne Autriche-Hongrie aux différents Etats dits « successeurs ». Or, si

(1) Bundesgesetzblatt, 1925, n° 285.

vif qu'ait été le désir des rédacteurs du Traité de ne créer ce lien d'allégeance qu'à bon escient, il était inévitable que les règles posées dussent, dans certains cas, aboutir au résultat inverse de celui que l'on poursuivait, et rattacher des individus à un groupe social avec lequel il n'avait pas d'affinités ethniques ou morales. On recourut donc au procédé de l'option de nationalité qui donne à l'individu, dans des conditions déterminées, la possibilité de regagner sa patrie. Mais l'option est une solution d'ordre individuel et exceptionnel au problème, et par elle toute difficulté n'était pas effacée.

C'est pourquoi le Traité de Saint-Germain a établi des règles destinées à assurer aux minorités de race, de langue et de religion en Autriche la protection internationale de certains droits.

Voyons d'abord quelles sont ces minorités et quelle est leur importance numérique (1).

a) *Tchèques*. Ils se trouvent à Vienne et en Basse-Autriche. Ils s'étaient installés dans la capitale de la monarchie austro-hongroise pour y exercer des professions libérales ou commerciales. Beaucoup d'entre eux parlent allemand et sont tout à fait assimilés aux Viennois. Au recensement de 1910, ils étaient 98.461; à celui de 1923, leur nombre est de 79.278. Sur ce nombre, 47.555 individus ont la nationalité autrichienne et constituent la minorité tchèque à proprement parler; les autres sont de nationalité tchécoslovaque, donc sont étrangers au regard de l'Autriche. Mais nous verrons que le Traité de Brunn entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie les assimile dans une certaine mesure à la minorité tchèque pour les droits dont ils bénéficient.

b) *Croates*. Ils se trouvent dans le Burgenland, disséminés en plusieurs noyaux. Le recensement de 1923 fait apparaître leur nombre à 44.753.

(1) Les chiffres ne donnent qu'un ordre de grandeur. Il est difficile en cette matière d'obtenir des statistiques précises, ou du moins de faire concorder les diverses statistiques nationales.

c) *Hongrois*. Comme les Croates, ils sont disséminés dans le Burgenland, notamment dans les environs de Halbthurm, d'Eisenstadt, d'Oberwart et de Rechnitz. Ils étaient 24.000 en 1923.

d) *Slovènes*. La plus grande partie de la minorité se trouve au Sud de la Carinthie, dans la région qui suit la vallée de la Drave entre Klagenfurt et la frontière yougoslave. Un îlot slovène se trouve plus à l'Ouest, près de la frontière italienne, et un autre sur la Raab, aux confins de la Hongrie, de la Yougoslavie et de l'Autriche. En tout, le recensement de 1923 indiqu^e 37.244 slovènes. Le Gouvernement yougoslave estime la minorité au double de ce chiffre, mais faute de preuve de cette allégation il faut s'en tenir au chiffre du recensement autrichien.

D'ailleurs le plébiscite de Klagenfurt a montré que beaucoup d'individus de race ou de langue slovène avaient opiné pour le maintien de la souveraineté autrichienne sur leur territoire.

Signalons enfin, pour mémoire, la présence en Autriche de 194.595 israélites.

Abstraction faite de ces derniers, les minorités comprennent un total de 150.000 individus environ. Sur une population totale de 6.538.026 âmes (en 1923), elles ne constituent qu'un pourcentage très faible. Le problème minoritaire ne présente pas en Autriche une importance aussi grave que dans d'autres pays.

II. — *Les Traités.*

Le Traité de Saint-Germain contient les clauses relatives à la protection des minorités dans la section V de la Partie III. Ce sont les articles 62 à 69. L'Autriche s'engage à reconnaître ces stipulations comme lois fondamentales (art. 62).

Par l'article 63, elle s'oblige à accorder aux habitants de l'Autriche pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté, sans distinction de naissance, de nationalité,

de langage, de race ou de religion, ainsi que le libre exercice de leur religion ou croyance : il y a là une stipulation tout à fait générale dont ne bénéficient pas seulement les Autrichiens, mais les étrangers par le seul fait qu'ils habitent l'Autriche (1).

L'article 66 intéresse spécialement les minorités, en garantissant aux ressortissants autrichiens l'égalité devant la loi et la jouissance des mêmes droits civils, politiques et culturels.

Toutes ces obligations de l'Autriche sont placées sous la garantie de la Société des Nations (art. 69).

Le Traité de Brunn, du 7 juin 1920, entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie, s'occupe des minorités dans sa partie II (articles 17 à 20). Ces dispositions sont relatives à l'organisation du système scolaire. La partie III de ce Traité institue une procédure à suivre en vue du règlement des différends relatifs aux parties I et II (nous l'avons étudiée à propos des questions de nationalité que le Traité envisage dans sa partie I). A ce Traité est joint un Protocole sur l'interprétation et l'application de l'article 68 du Traité de Saint-Germain.

Enfin un Protocole signé à Carlsbad le 23 août 1920 par l'Autriche et la Tchécoslovaquie (2) règle la situation juridique du personnel enseignant dans les deux pays.

III. — *Droits garantis.*

L'article 66, § 1 garantit l'égalité devant la loi et la jouissance des droits civils et politiques à tous les ressortissants autrichiens, sans distinction de race, de langage ou de religion. Le § 2 précise cette garantie en ce qui concerne l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ainsi que l'exercice des différentes professions et industries.

(1) Les articles 228 et 229 du Traité accordaient pour une période limitée, aux ressortissants des Puissances alliées et associées, les plus grands avantages en matière d'établissement. Depuis 1919, l'Autriche a passé un grand nombre de conventions d'établissement (v. Kunz, *Droit international privé autrichien*, dans le *Répertoire de Droit international*).

(2) *Recueil des Traités de la S.D.N.*, III, p. 225.

La *liberté de conscience* est assurée par l'article 63, § 2.

Le *libre usage d'une langue quelconque* est assuré par l'article 66, § 3 et 4 : tout ressortissant autrichien peut user librement d'une langue quelconque, et nonobstant l'établissement d'une langue officielle; les ressortissants autrichiens de langue autre que l'allemand recevront des facilités pour l'usage de leur langue devant les tribunaux.

La question la plus importante est celle de l'*éducation*. Le Traité de Brünn et la Convention de Carlsbad sont venus compléter d'une façon détaillée les stipulations du Traité de Saint-Germain sur ce point.

a. Associations et écoles privées.

Les ressortissants autrichiens, dit l'article 67, auront « un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion ».

Le Traité de Brünn spécifie que ce droit accordé à la minorité ne soustrait pas cette minorité à l'obligation d'observer les règlements généraux en vigueur dans le pays (art. 17). Ainsi l'Etat aura le droit d'inspecter ces écoles; les directeurs de celles-ci doivent être des nationaux de l'Etat.

Les deux Etats conviennent qu'ils accorderont aux écoles primaires privées le bénéfice du droit commun (art. 19) en même temps qu'ils leur délivreront le permis d'établissement.

b. Ecole publique.

D'après l'article 68, le Gouvernement autrichien doit accorder des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires, — dans les villes ou districts où réside une « proportion considérable » de ressortissants autrichiens de langue autre que la langue allemande —,

l'instruction soit donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants autrichiens.

L'article 20 du Traité de Brünn prévoit la création d'écoles tchécoslovaques à Vienne pour le début de l'année scolaire 1920-1921. Ces écoles établies dans les quartiers appropriés, seront pourvues de maîtres qualifiés.

De plus le Gouvernement autrichien consent à ce qu'il soit permis aux enfants de ressortissants tchécoslovaques de langue tchèque de fréquenter les écoles primaires publiques et privées tchécoslovaques en Autriche, ceci pour faire pendant à la mesure analogue prise par le Gouvernement tchécoslovaque. Nous voyons ici le Traité sortir du domaine de la protection des minorités pour entrer dans celui de la condition des étrangers en faisant bénéficier ces derniers des avantages attribués aux minoritaires.

Grâce à toutes ces dispositions conventionnelles, il y avait à Vienne, dans l'année scolaire 1925-1926, six écoles primaires et sept écoles secondaires minoritaires privées comportant en tout 85 classes et enseignant 2.700 élèves. Quant aux écoles minoritaires publiques, il y en avait 14, groupant 85 classes et où 117 maîtres faisaient la classe à 2.500 élèves. Au total, 6.872 élèves de langue tchèque fréquentaient 57 établissements publics ou privés de tous degrés (1). En face de ces chiffres il est bon de rappeler qu'avant guerre la minorité tchèque n'avait que cinq établissements d'enseignement à Vienne.

L'Autriche n'a pas conclu de convention analogue au Traité de Brünn avec les autres Etats auxquels se rattachent ethniquement les minorités que nous avons énumérées.

Il faut mentionner l'attachement que manifeste la minorité slovène de Carinthie pour l'école « utraquiste », c'est-à-dire l'école bilingue qui avait été instituée en 1869, qui a été maintenue après la guerre et qui paraît conserver les préférences de cette population.

(1) Ferdinand Matras. Die Tschechen in Oesterreich, p. 233.

IV. — *Garanties d'exécution.*

Ces garanties sont de deux sortes : les unes sur le plan du droit interne, les autres sur le plan du droit international.

a) L'article 62 du Traité de Saint-Germain fait reconnaître par l'Autriche les dispositions relatives aux minorités comme « lois fondamentales ». Aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne doivent être en contradiction ou en opposition avec ces stipulations. En exécution de cette obligation internationale, la Constitution autrichienne du 1^{er} octobre 1920 par son article 149 donnait valeur de loi constitutionnelle à ces dispositions. De ce fait les minoritaires pouvaient intenter des recours devant la Cour de justice constitutionnelle s'ils s'estimaient lésés par un acte des autorités administratives, dans un droit à eux garanti.

La Constitution du 1^{er} mai 1934 maintient comme « partie intégrante de la constitution » la section 5 de la III^e partie du Traité de Saint-Germain (article 181). Les recours devant la Cour de Justice constitutionnelle sont maintenus (article 164). Celle-ci change simplement de nom pour devenir la Cour de Justice fédérale.

b) Cette garantie constitutionnelle est doublée d'une garantie internationale qu'organise l'article 69 du Traité de Saint-Germain. « Ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international », dit le Traité et « seront placées sous la garantie de la Société des Nations ».

Le Conseil de la S.D.N. assure la garde des clauses de minorités et pourvoit à les faire appliquer.

Si une divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait surgit entre l'Autriche et l'une des principales Puissances alliées et associées ou l'une des Puissances représentées au Conseil, ce différend sera déféré à la Cour Permanente de Justice Internationale.

Rappelons que le traité de Brünn qui a précisé le sens de certaines stipulations du Traité de Saint-Germain,

institue également une procédure de solution des difficultés s'élevant au sujet de l'exécution des règles qu'il pose.

Telles sont les dispositions des Traités sur la protection des minorités nationales en Autriche. Il faut à la fin de cette analyse souligner la facilité avec laquelle a été résolu en pratique le problème minoritaire dans ce pays. La raison en est d'abord dans le fait que l'ancienne législation autrichienne avait depuis longtemps recherché et appliqué des procédés semblables à la protection des minorités, ensuite dans le faible pourcentage des minorités.

Nous avons ainsi passé en revue les stipulations conventionnelles concernant la population de l'Autriche.

CHAPITRE III

L'Autorité souveraine

Le territoire et la population sont les éléments matériels de l'Etat. La liaison intime de ces éléments, la vie d'une population sur un territoire, créent des liens sociaux entraînant la nécessité d'une organisation politique : l'Etat.

Les règles concernant le fonctionnement de l'Etat s'expriment juridiquement dans la Constitution.

Nous sommes donc amené, après avoir étudié le territoire et la population de l'Autriche selon le Droit International, à envisager l'organisation politique de l'Autriche sur le plan international.

En premier lieu se pose la question de savoir si les faits historiques qui ont abouti à l'effondrement de la monarchie austro-hongroise doivent être considérés comme ayant eu pour conséquence l'extinction de l'Etat cisleithan qui faisait partie de l'union réelle austro-hongroise et si l'Etat autrichien d'aujourd'hui est un Etat nouveau.

Nous devons ensuite rechercher dans quelle mesure le Droit international apporte à cet Etat autrichien des entraves à la possibilité que dans son autorité souveraine, il a de se donner les règles constitutionnelles qu'il entend.

Section 1. L'AUTRICHE EST-ELLE UN ETAT NOUVEAU?

Position de la question.

L'Autriche a-t-elle simplement changé le régime politique dans l'automne 1918, ou l'Etat cisleithan s'est-il éteint

et un nouvel Etat autrichien est-il né ? Telle est la question fort controversée.

Son intérêt peut se manifester d'abord en ce qui concerne la *reconnaissance*. Les Etats tiers reconnaissent-ils un Etat ou un Gouvernement ? Les termes de la reconnaissance, écrits en style diplomatique, visent une situation politique, sans rechercher une grande précision juridique, si bien que dans beaucoup de cas le choix de la formule à adopter est contingent à la situation politique. De plus il est définitivement établi que ce n'est pas la reconnaissance qui crée l'Etat et il est parfaitement possible qu'un Etat tiers reconnaisse un Etat comme nouveau alors que juridiquement il n'y a que changement de régime, ou à l'inverse. Cependant l'intention des Etats tiers pourra peut-être constituer un élément d'appréciation dans la recherche de la solution du problème posé.

La question de l'identité ou de la nouveauté de l'Etat est surtout importante au point de vue des *traités*. Dans notre hypothèse une guerre a modifié l'état de droit antérieur.

Si l'Etat ancien subsiste, les traités conclus avant la guerre et suspendus par elle, restent en vigueur dans ses rapports avec les Etats ex-belligérants, exception étant faite des traités que l'on considère comme rendus caducs du fait de la guerre. A l'égard des neutres, l'Etat continuant d'exister n'est délié d'aucune de ses obligations internationales.

Si un nouvel Etat naît, il n'est lié vis-à-vis des ex-belligérants comme vis-à-vis des neutres, par aucun traité. Seules s'imposent à lui les règles coutumières du Droit international. Il ne pourra être tenu dans l'avenir que des obligations qu'il aura lui-même contractées.

Quelle méthode suivre pour savoir si l'Autriche actuelle est ou non un Etat nouveau ? La méthode analytique semble, *a priori*, la plus sûre. A la lumière des traités et de l'intention de leurs signataires on recherchera une solution. Il faudra tenir compte non seulement des stipulations conventionnelles souscrites par l'Autriche et

les Puissances alliées, mais aussi de la pratique des autres Etats intéressés, à savoir des neutres.

Si de cette étude ne jaillissaient pas les éclaircissements satisfaisants, il faudrait alors recourir au raisonnement sur un plan général, en utilisant les matériaux que nous aura fournis l'analyse.

I. — *Le préambule du Traité de Saint-Germain :
l'attitude des Puissances.*

« Considérant qu'à la demande de l'ancien Gouvernement impérial et royal d'Autriche-Hongrie, un armistice a été accordé à l'Autriche-Hongrie le 3 novembre 1918 par les principales Puissances alliées et associées afin qu'un Traité de Paix puisse être conclu...

« Considérant que l'ancienne Monarchie austro-hongroise a aujourd'hui cessé d'exister et a fait place, en Autriche, à un Gouvernement républicain... ». Telles sont les formules du Préambule du Traité de Saint-Germain. Ces termes visent le changement de régime politique, l'avènement d'un Gouvernement nouveau, de forme républicaine. De l'ensemble du Préambule découlent trois idées :

1°) La Paix qui va être signée met fin à la guerre entre les principales Puissances et l'Autriche-Hongrie;

2°) La Monarchie austro-hongroise a fait place en Autriche à un régime républicain;

3°) Une partie des territoires de l'Autriche-Hongrie constitue l'Etat de Tchécoslovaquie, une autre, s'unissant à la Serbie, l'Etat de Yougoslavie.

Les Puissances alliées ont abandonné la formule primitive des conditions de paix : « L'Autriche est reconnue comme un nouvel Etat indépendant sous le nom de République d'Autriche ». Elles ont également rejeté les prétentions de la délégation autrichienne à la Conférence de la Paix, qui entendait faire admettre la thèse que l'Autriche était un nouvel Etat, qui ne s'était jamais trouvé en guerre

avec elles et dont le Traité devait régler les rapports avec les Etats intéressés.

Il n'y aurait donc qu'un simple changement de Gouvernement et l'Etat autrichien d'avant 1918 aurait subsisté. L'*identité* de l'Etat autrichien serait inscrite dans le Traité de Saint-Germain.

L'argument n'est pas décisif. Le fait que les Puissances alliées aient voulu établir un lien entre les obligations de l'Autriche nouvelle et la situation antérieure à la disparition de la Monarchie austro-hongroise peut entraîner des conséquences juridiques pour l'Autriche nouvelle mais n'implique nullement la continuité juridique de l'Etat autrichien d'avant-guerre et de l'Etat autrichien d'aujourd'hui.

Le Préambule constate un changement de régime, il ne se prononce pas d'une façon catégorique sur la question de l'identité ou de la nouveauté de l'Etat autrichien (1).

En faveur de la thèse de l'identité, citons encore l'article 203 (2) qui parle de « chacun des Etats nés du démembrement de la Monarchie austro-hongroise, y compris l'Autriche », ce qui implique que l'Autriche doit être assimilée, quant à cet article 203, aux Etats *nés* du démembrement.

Mais là encore on ne peut pas dire, *a contrario*, que l'Autriche doive être considérée comme n'étant pas un Etat nouveau.

Certes l'Autriche renonce à tous droits et titres sur certains territoires de l'ancienne Monarchie austro-hongroise (articles 36, 47, 54 et 59), reconnaît comme caducs ou abrogés des traités internationaux conclus par l'ancienne Monarchie (articles 83, 96, 102 et suivants, 113 et

(1) La Note du 29 mai 1919 adressée par le Président du Comité de vérification des pouvoirs au Président de la délégation autrichienne était ainsi conçue : « Les Puissances alliées et associées ont décidé de reconnaître la *nouvelle* République sous la dénomination de « République d'Autriche ». Le terme « nouvelle » milite en faveur de la thèse de la non-identité.

(2) Relatif à la répartition de la dette publique austro-hongroise.

suivants, etc.). Mais une renonciation à un droit ne signifie pas forcément qu'on en ait été titulaire.

II. — *Autres dispositions du Traité.*

Par contre, dans maintes dispositions, le Traité marque l'absence d'identité entre la Monarchie austro-hongroise et l'Autriche nouvelle. Les articles 234 et 241 parlent des « traités, conventions et accords passés par l'ancienne Monarchie austro-hongroise ». Les articles 242, 243, 244 et 246 distinguent les traités passés par l'Autriche et les traités passés par l'ancienne Monarchie austro-hongroise. Or les traités ne lient pas un Gouvernement mais un Etat, dont le Gouvernement n'est que l'autorité compétente pour conclure les traités selon les règles constitutionnelles. Les termes « ancienne Monarchie austro-hongroise » sont employés dans le sens d' « Union réelle austro-hongroise », qui est la personne du droit international que l'on distingue de l'Etat autrichien, nouvelle personne du droit international.

S'il y avait identité d'Etat et simple changement de la forme du Gouvernement, il serait inutile de faire la discrimination, car l'Etat autrichien serait engagé quel que soit l'autorité émanant de lui qui eût conclu le traité. Au surplus, il suffit pour en être convaincu de comparer ces articles aux dispositions correspondantes du Traité de Versailles (articles 282 et suivants).

Il y a eu en Allemagne, à la fin de la guerre, un changement de régime politique : comme en Autriche, un Empire s'est écroulé. Néanmoins le Traité de Versailles ne distingue pas lorsqu'il les envisage les actes internationaux conclus par le Gouvernement impérial et ceux conclus par le Gouvernement nouveau. Il n'y a rien dans ses stipulations qui corresponde aux termes du Traité de Saint-Germain « accords passés *par l'ancienne Monarchie* ». Ceci amène à penser qu'il n'est pas possible de s'en tenir, pour l'Autriche, à la conception d'un simple changement de régime, et qu'il y a quelque chose de plus. Les termes

du Traité impliquent la thèse de la nouveauté de l'Etat autrichien de 1918-1919, de sa non-identité avec l'Etat membre de l'union réelle austro-hongroise.

En résumé du Traité de Saint-Germain il ressort que la thèse de l'identité que paraît, dans son ambiguïté, soutenir le Préambule, est des plus contestables, tandis que la thèse de la nouveauté semble se dégager — peut-être contrairement aux intentions des rédacteurs du Traité — du système juridique établi.

III. — *Pratique de l'Autriche. Pratique des Etats tiers.*

A défaut d'une explication certaine donnée par les Traités, il faut rechercher comment l'Autriche a apprécié à son gré la question qui nous préoccupe et quelles ont été les réactions des Etats tiers.

Aux négociations de paix, la Délégation autrichienne s'est efforcée, à plusieurs reprises, de faire admettre la nouveauté de l'Etat autrichien (1). On a vu comment les Puissances éludèrent cette prétention.

Depuis, l'Autriche a continué d'affirmer sa propre nouveauté dans son action diplomatique. Dans une circulaire adressée en 1921 aux Etats restés neutres pendant la guerre, elle a déclaré à propos de conventions anciennes dont elle souhaitait la mise en vigueur, qu'elle n'entendait nullement répondre des obligations internationales de l'ancien Empire et qu'elle ne se considérait comme liée que par les traités nouveaux. Seule la Hollande fit une réserve de principe à cette déclaration (2).

Mais en pratique tous les traités passés par l'ancienne Monarchie furent considérés comme abrogés. Des négociations furent ouvertes pour les mettre en vigueur. Ainsi la Convention du 1^{er} décembre 1921 entre l'Autriche et les

(1) Notes de la délégation autrichienne n° 355 du 16 juin 1919 et n° 664 du 10 juillet 1919. Bericht über die Tätigkeit der Deutschösterreichischen Frie.-
densdelegation.

(2) Voir Udina. Cours de La Haye, 1933, tome 44, p. 686,

Pays-Bas (1) stipule : « Article 1. La Convention d'extradition de malfaiteurs conclue le 24 novembre 1880 entre les Pays-Bas et l'ancienne Monarchie austro-hongroise, sera appliquée par les Hautes Parties contractantes ». Par un échange de notes des 27 et 30 juin 1923 (2), les Gouvernements autrichiens et danois déclarent « être d'accord d'appliquer aux relations commerciales... les dispositions commerciales et de navigation du 14 mars 1887 ». Parfois les termes employés semblent supposer qu'il n'y a pas création d'une règle de droit nouvelle, mais confirmation d'une règle ancienne : d'après l'échange de notes entre les Gouvernements autrichien et norvégien des 13 et 20 juin 1924 (3), et l'échange de notes entre les Gouvernements autrichien et néerlandais des 3 et 5 septembre 1923 (4), certains accords visés « continuent à être applicables dans les relations entre le Royaume de Norvège et la République d'Autriche ». Il ne faut pas s'arrêter aux expressions dont les diplomates se sont servis, et on doit voir là aussi la manifestation d'un accord de volontés créant une règle de droit nouvelle. D'ailleurs le Traité entre l'Autriche et la Suisse sur l'application des traités antérieurs en matière de relations juridiques, signé à Berne le 25 mai 1925 (5) qui présente sur les échanges de notes précités l'avantage d'une meilleure rédaction, souligne bien cette idée, dans son Préambule : « Le Conseil fédéral de la Confédération suisse et le Président de la République d'Autriche, animés du même désir de rendre applicables entre la Suisse et la République d'Autriche les traités conclus entre la Suisse et l'ancienne Monarchie austro-hongroise concernant le règlement des conditions d'établissement, d'extradition réciproque des malfaiteurs et la légalisation des actes publics, ont décidé de conclure à cet effet un traité, etc... ». La distinction entre l'Etat ancien et l'Etat nouveau est très nettement posée.

(1) Recueil de la S.D.N., tome IX, p. 168.

(2) Recueil de la S.D.N., tome XVIII, p. 190.

(3) Recueil de la S.D.N., tome XXVII, p. 124.

(4) Recueil de la S.D.N., tome XX, p. 148.

(5) Recueil de la S.D.N., tome XLVII, p. 39.

IV. — *Recherche d'une solution
par un raisonnement général.*

De tout ce que nous avons examiné jusqu'à présent émanent des indications plus que des données positives : les Alliés ont voulu en 1919 établir un lien entre la nouvelle et l'ancienne Autriche, l'Autriche nouvelle dénie toute identité avec l'Etat cisleithan, enfin les neutres semblent agir comme s'ils étaient en présence d'un Etat nouveau. Mais il ne ressort de là que des tendances assez imprécises.

Force est donc de raisonner selon les principes généraux du droit international pour savoir s'il y a eu en Autriche changement de Gouvernement ou changement d'Etat en 1918-1919.

La Monarchie austro-hongroise formait jusqu'en 1918 une union réelle de l'Etat cisleithan (Autriche) et de l'Etat transleithan (Hongrie). Les rapports de ces deux Etats souverains étaient réglés par le Compromis (« *Ausgleich* ») de 1867 (1) et par le Traité de 1907. S'il y avait des organes communs aux deux Etats pour leurs relations extérieures, ils existaient en application du contrat d'association entre deux Etats égaux en droit et possédant la personnalité internationale. Par conséquent la seule disparition du lien entre ces deux Etats ne peut être considérée comme ayant entraîné l'extinction de l'Autriche et de la Hongrie anciennes.

Les deux Etats ont été séparés : peut-on soutenir que l'Autriche a été démembrée et a changé de régime ? Dans quelle mesure les faits politiques ont-ils influé sur sa personnalité internationale ?

Les diminutions de territoire — de même que les accroissements — ne modifient pas la personnalité internationale de l'Etat. Ainsi le Traité de Versailles qui con-

(1) Ce compromis consistait en une loi autrichienne et une loi hongroise; mais, *matériellement* c'était un traité international. Voir les ouvrages cités dans la Bibliographie, à ce sujet.

sacre une diminution du territoire de l'Allemagne, ne permet aucun doute sur la continuité de l'Etat allemand. Il en est de même de la République turque qui est tenue pour la continuation de l'ancien Empire turc, malgré la naissance de nouveaux Etats sur son territoire démembré.

D'autre part un changement de régime politique n'a aucune influence sur les obligations internationales : il y a là une règle universellement admise et en droit positif le Gouvernement nouveau qui se déclare délié des engagements souscrits par le Gouvernement précédent commet une violation du droit international.

Ainsi il semblerait résulter de ces arguments que l'Autriche nouvelle n'aurait aucun moyen de répudier son identité avec l'Autriche ancienne et c'est ce que n'ont pas manqué de soutenir les partisans de la thèse de la continuité.

Nous pensons cependant que la question est mal posée ou plus exactement qu'en la posant on anticipe sur la solution recherchée. En effet, dire « l'Autriche a été démembrée », « l'Autriche a changé de régime » c'est nier d'avance la possibilité de la nouveauté de l'Etat autrichien. C'est prendre parti en posant un problème.

Il faut se placer en 1918-1919 et se demander : y a-t-il eu, à cette époque, extinction de l'Etat cisleithan ? Est-il possible de répondre à cette question à la seule lumière des règles du droit international ? M. Strupp ne le croit pas : « *L'extinction des Etats est un simple fait qui, comme tel, échappe à toute appréciation au point de vue du droit des gens...* La mort est toujours un *fait* et rien que cela. Si elle survient, une dernière consultation est à faire, c'est que, dès le moment de l'extinction de l'Etat, la personne internationale de celui-ci a été anéantie » (1).

Comment apprécier cette question de fait, comment procéder à cette constatation ? Voilà tout le problème. L'Etat en tant que destinataire du droit international est « un groupe social organisé, c'est-à-dire un ordre juri-

(1) Strupp, Droit de la Paix. Cours de La Haye, 1934, tome 47, p. 471.

dique capable de réaliser d'une façon concrète la volonté exprimée dans les normes internationales » (1). Le sujet de droit international disparaît lorsque cet ordre juridique disparaît. Il en est ainsi lorsqu'un Etat s'incorpore dans un autre (intégration des différents Etats italiens au Royaume de Sardaigne; annexion de l'Etat du Congo à la Belgique en vertu du Traité du 28 novembre 1907, etc.) ou qu'il est démembré entre plusieurs autres (Pologne en 1795).

S'il y a changement de régime du même groupe social, la personnalité internationale de l'Etat reste intacte (cas de l'Allemagne en 1918).

En Autriche, il ne s'est pas produit un changement de constitution juridique du groupe social, sinon la continuité entre la constitution ancienne et la constitution nouvelle de l'Autriche suffiraient pour fonder l'identité de l'Etat. Il y a eu création de plusieurs groupes sociaux (Tchèques, Italiens, Yougoslaves, Allemands d'Autriche) soumis chacun à une constitution nouvelle. La formation de ces constitutions révolutionnaires a amené le démembrement du groupe social antérieur, le démembrement de l'ordre juridique l'organisant. Cet ordre ayant disparu, l'extinction du sujet de droit international en découle nécessairement. Si la nouvelle Autriche avait gardé le régime politique existant jusqu'en 1918 dans l'Etat cisleithan, il serait peut-être possible de soutenir que la fin de la guerre et le Traité de Saint-Germain ont amené la fin de l'union réelle austro-hongroise et ont réduit le territoire autrichien. Mais encore aurait-il fallu que l'Autriche manifestât la volonté d'affirmer cette continuité et que les Etats tiers admissent l'identité internationale de l'Etat autrichien.

Le changement de régime politique en Autriche allemande, suivant le démembrement du groupe social qui formait l'ancienne Autriche conduit tout naturellement à penser qu'il n'y a pas juridiquement, plus de raisons de

(1) Auzilotti, Cours de Droit International, I, p. 183.

soutenir l'identité de l'Autriche nouvelle et de l'Autriche ancienne que de prétendre que l'Etat tchécoslovaque est identique à l'Autriche ancienne. Dans les deux cas les groupes sociaux sont nouveaux et proviennent de l'ancien groupe social cisleithan, dans les deux cas les régimes politiques sont nouveaux. Ce qui serait admis pour l'Autriche devrait l'être pour la Tchécoslovaquie. On aboutirait à la conclusion absurde d'un dédoublement de l'Etat autrichien ancien en Etats qui chacun de son côté en serait la continuation identique.

On pourrait cependant déclarer que le Traité de Saint-Germain tout en reconnaissant la naissance des constitutions nouvelles résultant de la scission du groupe social antérieur, manifeste l'intention de considérer que l'ancien Etat autrichien survit dans l'Autriche nouvelle. Et on s'appuierait pour cela sur de nombreuses clauses du Traité. L'argument semble fort, mais il repose sur une confusion entre deux problèmes qu'il faut soigneusement distinguer (1) : d'abord la question de savoir s'il y a eu extinction ou continuité de l'Etat autrichien ancien; ensuite le problème désigné par le terme « succession d'Etats » qui se préoccupe des conséquences de l'extinction, du démembrement, de l'annexion des Etats et de la naissance ou des modifications corrélatives d'autres Etats (2).

Il se peut fort bien que les Traités imposent au nouvel Etat autrichien certaines obligations internationales. Cela ne signifie à aucun degré que l'Etat nouveau soit identique à l'Etat ancien.

Chercher dans les clauses du Traité la preuve que l'Etat est nouveau ou non est une méthode défectueuse, dont nous avons tenté de montrer les défauts. Nous avons vu que l'extinction de la personnalité internationale est une question de fait. Or dans notre hypothèse, la dispa-

(1) C'est faute d'avoir fait cette distinction que toutes les erreurs sur la véritable nature de l'Etat autrichien sont commises.

(2) V. Gilbert Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*. Thèse. Paris, Sirey, 1904. Pages 19 à 102 : étude de la doctrine en matière de succession d'Etats.

rition de l'ordre juridique de l'ancienne Autriche, correspondant à l'organisation d'un certain groupe social est le fait qui anéantit la personnalité internationale de l'Etat cisleithan (1).

Il ne dépendait des rédacteurs du Traité, en présence de ce fait, que de le constater (ce qu'ils ont été obligés de faire implicitement dans certaines dispositions, nous l'avons vu) et surtout d'en envisager les conséquences juridiques.

V. — *Conséquences juridiques de la nouveauté de l'Etat autrichien.*

a) *L'Autriche est un Etat nouveau.* Les Traités conclus par l'ancienne Autriche sont caducs. L'Autriche nouvelle ne sera liée que par les traités valablement passés par elle.

1) Par ses articles 234 à 240, le Traité de Saint-Germain prévoit que certaines conventions passées par l'ancienne Monarchie austro-hongroise seront appliquées entre l'Autriche et les Puissances alliées et associées dès la mise en vigueur du Traité (2), que d'autres recevront l'adhésion que l'Autriche s'engage à donner (3).

Il y a là, incontestablement, création de droit conventionnel nouveau. Ce n'est pas la simple reconduction de traités suspendus par l'état de guerre. Entrant dans la communauté internationale, il est normal que l'Autriche

(1) Dans ce sens :

Strupp. *Éléments*, 2^e édition, p. 110; *Droit de la Paix*, Cours de La Haye, 1934, p. 470 et 471.

Verdross. *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Wien, page 150.

Brierly. *The Law of Nations*, p. 85.

Kelsen. *Österreichisches Staatsrecht*, 1923, p. 79 et 80.

(2) Article 234 énumérant 23 conventions de caractère économique ou technique. Article 235 relatif aux conventions postales et télégraphiques. Article 236 relatif à la convention radiotélégraphique. Article 237 relatif à la convention sur la propriété industrielle. Article 238 relatif à la convention sur la Procédure civile.

(3) Article 239 relatif à la convention de Berne sur la protection des œuvres littéraires et artistiques. Article 240 relatif à la convention sur la suppression de l'emploi du phosphore blanc, et à la convention sur l'unification des statistiques commerciales.

adhère à un certain nombre de Conventions d'ordre technique. Mais il est nécessaire pour cela qu'un accord de volontés se manifeste entre elle et les Puissances : cet accord de volontés date du jour de la signature du Traité de Saint-Germain. Il se réfère au texte des traités énumérés pour leur donner le caractère de droit positif entre l'Autriche et les Puissances. Cette adhésion ne produit aucun effet rétroactif. Elle établit une obligation internationale nouvelle juridiquement distincte de celle contractée par la Monarchie austro-hongroise.

2) L'article 241 donne à chacune des Puissances alliées le droit de notifier à l'Autriche « les conventions bilatérales de toute nature, passées avec l'ancienne Monarchie austro-hongroise, dont elle exigera l'observation ». Cette clause ne signifie pas que par la manifestation de volonté d'une Puissance, une Convention ancienne, suspendue par l'état de guerre mais toujours en vigueur puisse être remise en application. Par cet article, l'Autriche s'engage à adhérer à tout traité que lui proposerait une Puissance alliée dans les conditions de forme prévues (délai de six mois, notification directe ou par l'entremise d'une autre Puissance) et dont le texte serait celui d'un ancien traité entre cette Puissance et la Monarchie austro-hongroise. L'Autriche n'est liée que par une promesse d'adhésion. Si cette promesse se réalise, il y aura création d'un nouveau traité sans aucun lien juridique avec l'ancien. Cette interprétation est corroborée par le dernier alinéa de l'article 241 qui donne ce droit de notification aux Puissances alliées signataires du Traité de Saint-Germain, même si elles n'ont pas été en état de guerre avec l'Autriche. On ne saurait prétendre que la notification de la part de ces Puissances ait pour but de faire cesser l'inapplication des traités due à la suspension du fait de la guerre. Cette notification ne peut dans ce cas trouver de fondement logique que si l'on admet la thèse de la nouveauté de l'Etat autrichien.

3) A l'égard des neutres non signataires du Traité de Saint-Germain, tous les traités conclus entre eux et

L'Autriche-Hongrie sont caducs. L'Autriche n'est liée par aucune disposition conventionnelle. Elle peut soit conclure de nouveaux traités, soit déclarer qu'elle se considère comme liée par certaines règles contenues dans les traités de l'ancienne Monarchie : dans ce dernier cas, il y aura traité si l'autre Etat acceptant cette déclaration, l'accord de volontés se fait sur l'adoption de ces règles, ou si l'Autriche nouvelle accède à un traité ancien en suivant la procédure d'accession prévue. Dans toutes ces hypothèses, nous sommes en présence d'un traité nouveau sans aucun lien juridique avec le traité ancien.

b) *L'Autriche est un des « Etats successeurs »* (1). Si l'Autriche nouvelle n'est liée par aucun des traités conclus par la Monarchie austro-hongroise, si l'Autriche nouvelle n'est pas juridiquement identique à l'Autriche ancienne, elle est néanmoins un des Etats « successeurs » de la Monarchie austro-hongroise et à ce titre elle a dû, par le Traité de Saint-Germain, contracter certaines obligations comme les autres Etats nés du démembrement. Il s'est produit ce que M. Max Huber (2) définit comme étant le démembrement total d'un Etat, à savoir « la situation où une puissance étatique disparaît tandis que sur son territoire d'autres, déjà existantes, lui succèdent ou que de nouvelles naissent ».

Il fallait appliquer à la fois les principes sur la création d'un Etat nouveau (pour l'Autriche et la Tchécoslovaquie) et les principes sur l'annexion (territoires annexés par l'Italie et unis à la Yougoslavie). Différents articles des Parties II et III du Traité de Saint-Germain règlent les conséquences territoriales du démembrement de l'Etat cisleithan (Partie II, frontières de l'Autriche nouvelle; Partie III territoires attribués à l'Italie, à la You-

(1) Nous entendrons par « Etats successeurs » non seulement les Etats nouveaux (Tchécoslovaquie, Autriche) mais encore les Etats dits cessionnaires (Italie).

(2) Die Staatensuccession, 1898, page 173,

goslavie, à la Tchécoslovaquie et à la Roumanie). La section VI de la Partie III (articles 70 à 82) pose les règles selon lesquelles les sujets de l'ancien Etat cisleithan tomberont sous la puissance étatique de tel ou tel Etat successeur.

Les articles 203¹ et suivants règlent la répartition de la dette publique austro-hongroise entre les successeurs (1).

Trois catégories de dettes sont à envisager :

1) Les emprunts non gagés émis avant le 28 juillet 1914. Ils seront répartis d'après le rapport existant entre telle catégorie de revenus dans le territoire réparti et les revenus correspondants de la totalité des anciens territoires autrichiens. C'est la Commission des Réparations qui doit apprécier les revenus qui seront les plus aptes à donner la juste mesure des facultés contributives respectives de ces territoires.

Pour effectuer cette répartition, le traité pose les règles que voici : chacun des Etats successeurs est débiteur de tous les titres détenus sur son territoire, quelqu'en soit le montant global. Dans ce but, les Etats estampilleront les titres se trouvant sur leur territoire. Tous les documents relatifs à cet estampillage seront adressés à la Commission des Réparations qui procédera alors à la compensation des comptes des Etats « passifs » et « actifs ».

Les Etats « passifs », c'est-à-dire ceux pour lesquels l'estampillage aura montré que le montant des titres provenant d'une émission donnée de l'ancienne dette publique autrichienne est inférieur à la part de ladite émission mise à leur charge par la Commission des Réparations, ces Etats, débiteurs de la différence remettront de nou-

(1) Sur cette question, voir :

Sack. Les effets des transformations des Etats sur leurs Dettes Publiques. Paris, Sirey, 1927, passim.

Antonucci. La liquidation financière de la guerre et la reconstruction en Europe Centrale. Paris, Giard, 1933, page 208 à 361.

Decoudu. Le partage des dettes publiques autrichiennes et hongroises. Thèse, Paris, 1926.

veaux titres d'un montant égal à cette différence, à la Commission des Réparations.

Les Etats « actifs » recevront de la Commission des Réparations une part proportionnelle des coupons remis par les Etats passifs, pour compenser la différence des coupons dont ils ont à faire le service.

2) Emprunts gagés émis avant le 28 juillet 1914. Pour ces emprunts, le Traité n'a pas adopté le principe, peut-être plus juste, de la répartition proportionnelle aux revenus. Il s'est inspiré d'un principe d'une application plus aisée : le pays qui acquiert le gage devient responsable de la dette gagée (art. 203, § 1). Pour tous les emprunts gagés sur d'autres biens que les chemins de fer (mines de sels par exemple), il n'y eut aucune difficulté, l'ensemble du gage étant attribué à un seul Etat. Les voies ferrées ayant été sectionnées entre différents Etats, comment trouver les « principes équitables » de répartition dont parlait le Traité ?

La C.D.R. après avoir hésité entre diverses solutions (capital investi, valeur actuelle), a opté pour le critérium de la longueur de voies, malgré les critiques auxquelles il peut prêter (il ne tient pas compte de l'intensité du trafic, ni de la valeur des ouvrages d'art).

3) Emprunts émis pendant la guerre. L'article 205 envisage les emprunts émis avant le 31 octobre 1918. Il met à la charge de l'Autriche la responsabilité d'une partie des dettes de guerre, et décharge complètement tous les autres Etats successeurs. Les populations qui se sont libérées de la domination austro-hongroise ne doivent pas être tenues des dettes d'une guerre qu'elles n'approuvaient pas. D'autre part le Traité crée à l'égard de l'Autriche la lourde obligation de payer les dettes de guerre de l'Etat ancien. Mais tous les créanciers ne peuvent plus faire valoir leurs droits. Le Traité ne s'occupe pas de ceux qui détiennent en Autriche des titres d'emprunts de guerre : c'est une question de droit interne autrichien, estime-t-il. Les créanciers qui détiennent des titres d'emprunt de guerre dans un des Etats successeurs autre que l'Autriche

n'ont de recours ni contre l'Autriche, ni contre les Etats successeurs. On pense qu'ils étaient suffisamment avertis des risques courus par l'argent qu'ils prêtaient. Enfin les créanciers résidant dans d'autres Etats (ex-neutres, ex-alliés, ex-ennemis) conservent leur créance qui est à la charge de l'Autriche..

Les titres seront estampillés, retirés de la circulation et remis à la C.D.R. pour être remplacés par de nouveaux certificats.

Les principes de répartition ayant été ainsi fixés dans le traité, il fallait encore résoudre une question : à quelle date faire remonter le partage de ces dettes, au jour de l'Armistice, ou au jour de la mise en vigueur du Traité de Paix ? La question avait son importance puisque le Traité avait été mis en vigueur un an et demi après l'Armistice. L'Autriche n'entendait pas être débitrice des arriérés échus après le 3 novembre 1918, puisque le démembrement du territoire austro-hongrois datait en fait de cette époque. Néanmoins, s'appuyant sur des arguments de texte, le Tribunal arbitral mixte anglo-autrichien, présidé par M. Loder, décida les 26 avril et 2 mai 1923 que le Gouvernement autrichien était débiteur des intérêts échus jusqu'à la ratification du Traité de Saint-Germain (1).

c) *L'Autriche a la charge de certaines obligations internationales plus lourdes que celles des autres Etats successeurs.* Si la thèse de l'identité de l'Etat autrichien ne peut être appuyée ni sur les textes conventionnels ni sur le raisonnement juridique et s'il faut considérer l'Autriche comme étant un Etat nouveau, on ne doit pas en conclure nécessairement que l'Autriche ait les mêmes obligations que les autres Etats successeurs. Le Traité de Saint-Germain lui impose certaines charges plus lourdes qu'à eux.

(1) Affaire Rubens C. Etat autrichien. Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix, tome III, année 1924, p. 37. Il est curieux de rapprocher cette décision de la sentence arbitrale du 16 octobre 1816, dans l'affaire de la dette de Hollande, qui a tranché de la même manière une question semblable. V. Lapradelle et Politis, Recueil d'arbitrages internationaux, tome I, p. 276.

Cela apparaît notamment dans la Partie VIII du Traité de Saint-Germain, relative aux Réparations (art. 177 et suivants).

L'Autriche est déclarée responsable pour les avoir causés des dommages subis par les alliés en conséquence de la guerre qui leur a été imposée par l'agression de l'Autriche-Hongrie. Cette clause semble impliquer l'idée de l'identité de l'Etat autrichien, puisqu'elle énonce que c'est l'Autriche qui a causé les dommages et que la même Autriche doit les réparer. Cette interprétation, qui est l'interprétation littérale ne parvient pas néanmoins à ôter de l'esprit le trouble que provoque la substitution, à la fin de l'article, du mot Autriche-Hongrie au mot Autriche. Pour comprendre le texte, il faut chercher les arguments dont les Alliés se sont servis pour le justifier.

A la Conférence de la Paix la nouvelle Autriche soutint la thèse que si une faute avait été commise, la culpabilité devait en être attribuée au régime disparu mais non à tel ou tel Etat successeur (1).

Les Puissances alliées répondirent à cela (Réponse aux remarques autrichiennes sur les conditions de paix, du 2 septembre 1919) que la République d'Autriche était traitée comme un ennemi de guerre parce que la population allemande d'Autriche-Hongrie avait entraîné cette puissance dans la guerre tandis que les autres populations aspiraient à leur indépendance. Elles considéraient la République d'Autriche comme « le noyau constitutif de l'aggrégat autrichien » (2). Autrement dit, l'Entente a imposé expressément la charge des réparations à la République d'Autriche parce qu'elle considérait que la population allemande (dans le Traité de Trianon ce sera la population

(1) « La monarchie danubienne avec laquelle les Puissances alliées et associées s'étaient trouvées en guerre et avec laquelle elles avaient conclu l'armistice, a cessé d'exister.

« Le 12 novembre 1918 peut être considéré comme terme de sa disparition. A partir de ce jour... il ne restait plus que huit nations privées de toute organisation publique, et qui du jour au lendemain ont créé leurs propres parlements, leurs gouvernements, leurs armées, bref des Etats particuliers à chacune d'elles », déclarait le chancelier Renner à Saint-Germain.

(2) Bericht über die Tätigkeit der deutschösterreichischen Friedensdelegation, II, p. 338.

magyare) de l'ancienne Monarchie, en favorisant la politique de guerre de l'Autriche-Hongrie avait engagé sa responsabilité. Cette population allemande ayant constitué l'Etat autrichien nouveau, c'était à cet Etat qu'incombait la charge de réparation. C'est donc non pas le motif juridique de l'identité de l'Etat autrichien, mais la pensée politique des Alliés jugeant les Allemands d'Autriche responsables des dommages de guerre, qui est à la base de l'article 177. Et c'est la même pensée politique qui justifie toutes les autres clauses du Traité de Saint-Germain obligeant l'Autriche plus lourdement que les autres Etats successeurs.

L'œuvre d'un Congrès de Paix est une œuvre de reconstruction politique. Les diplomates n'ont pas à résoudre les problèmes de cette reconstruction en faisant un raisonnement juridique abstrait. Devant la question d'Autriche ils ne se sont pas demandé s'il y avait là un Etat nouveau ou si l'Autriche avec laquelle ils traitaient continuait la Monarchie des Habsbourg. Ils ont envisagé la question dans ses aspects les plus concrets et ils ont rédigé le Traité. C'est d'après cette construction politique que le juriste doit faire son œuvre de systématisation.

Nous pouvons donc dire, en résumé que l'Autriche, Etat nouveau, doit assumer certaines obligations plus lourdes que celles des autres Etats successeurs et ceci pour des raisons uniquement politiques (1).

D'ailleurs le destin des clauses relatives aux réparations dues par l'Autriche montre qu'en insérant dans le Traité l'obligation pour l'Autriche de réparer, on avait songé surtout à l'opinion publique des pays alliés à la-

(1) Voir dans ce sens : Verdross, *Verfassung*, p. 151; Udina, *Cours de La Haye*, 1933, tome 44, p. 686. M. J. Péritsch, dans son *Droit International Privé Yougoslave*, *Cours de La Haye*, 1929, tome 28, p. 397, soutient une explication analogue : « Le caractère juridique international de l'Autriche et de la Hongrie actuelles est fort discuté : sont-ce de nouveaux Etats ou seulement la continuation de l'Autriche-Hongrie ?... A notre avis, il faut considérer l'Autriche et la Hongrie comme des Etats nouveaux... Mais les Puissances alliées et associées n'ont pas moins considéré l'Autriche et la Hongrie comme une suite de l'Autriche-Hongrie, à motif d'estimer qu'elles aient attaché à la création de ces deux nouveaux Etats la condition qu'ils endossent les obligations internationales de la ci-devant Monarchie austro-hongroise. »

quelle il fallait donner satisfaction : pour elle l'Autriche était encore le « brillant second » de l'Allemagne, responsable moralement et matériellement des ruines de la guerre. En fait l'Autriche ne versa jamais rien au titre des réparations et quelques millions inscrits à son compte ne représentent que des livraisons qui n'ont pas été à la charge du budget autrichien.

Le Traité de Saint-Germain contenait le principe de la réparation des dommages causés (art. 177), dont le montant devait être fixé par la Commission des Réparations (art. 179). Cette évaluation une fois faite, la C.D.R. devait établir un état des paiements, en prévoyant les époques de l'acquittement par l'Autriche dans une période de trente ans à dater du 1^{er} mai 1921 (art. 179, al. 2). D'autre part la Commission recevait la mission d'étudier la capacité de paiement de l'Autriche et d'en tenir compte pour modifier le cas échéant les modalités de paiement (art. 180).

Pour garantir cette créance, un privilège de premier rang était établi sur tous les biens et ressources de l'Autriche (art. 197). Mais d'après l'art. 200, le paiement du ravitaillement de l'Autriche en denrées alimentaires et en matières premières, dans la mesure où les principales Puissances l'avaient jugé nécessaire pour mettre l'Autriche en état de faire face à son obligation de réparer, avait priorité sur les réparations dans l'exercice du privilège.

Or les Puissances avaient été dans l'obligation d'aider l'Autriche par des crédits de secours importants de 1918 à 1921. Ces crédits furent consolidés par un accord du 5 octobre 1920 qui leur donna la garantie du privilège de premier rang en vertu des articles 200 et 197 du Traité.

La somme s'élevait à 120 millions de dollars (600 millions de couronnes or), remboursables le 1^{er} janvier 1925 et portant intérêt. La priorité donnée au service de cette dette enlevait toute possibilité d'exécution du paiement des réparations.

Le 17 mars 1921 les Gouvernements de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie et du Japon se déclarèrent disposés à renoncer pour une période à déterminer au privilège conféré par le Traité de Saint-Germain à condition que les autres Gouvernements intéressés acceptassent la même suspension et que l'Autriche remît l'administration de ses avoirs aux mains de la Société des Nations (1).

Après la conclusion des Protocoles de Genève du 4 octobre 1922, la Commission des Réparations par sa décision du 20 février 1923, libéra du privilège établi par l'article 197 les revenus autrichiens affectés en garantie de l'emprunt de restauration qui venait d'être accordé à l'Autriche (2).

C'était pratiquement la renonciation à tous paiements autrichiens au titre des réparations pendant la durée de l'emprunt c'est-à-dire de 1923 à 1943 (3).

Nous en arrivons ainsi à l'année 1929, où les experts du Comité Young proposèrent aux Gouvernements d'établir un règlement complet et définitif des réparations orientales.

Le Comité, pris entre la demande de l'Autriche qu'on lui donnât quitus pour toutes les obligations découlant pour elle des Parties VIII et IX du Traité, et les réclamations roumaine, tchécoslovaque et polonaise qui refusaient d'admettre l'annulation de certaines créances les Etats successeurs dites créances spéciales, ne proposa pas de solution, mais la Conférence de La Haye de 1930 passa définitivement l'éponge sur les réparations dues par l'Autriche. L'article 1 de l'Accord de La Haye du 20 janvier 1930 (4), relatif à l'Autriche déclare que les obligations financières

(1) Déclaration faite aux Ministres d'Autriche par M. Austen Chamberlain, au nom des Gouvernements alliés, à Londres. J. O. de la S.D.N., 1921, p. 284.

(2) Décision n° 2.400 de la C.D.R. Public. de la S.D.N. Restauration financière de l'Autriche, p. 163.

(3) Pour les crédits de secours, il a été prévu, lors de leur nouvelle consolidation que les paiements ne pourraient, pendant la durée de l'emprunt de 1922, être effectués qu'avec l'autorisation du trustee de cet emprunt.

(4) Recueil des Traités de la S.D.N., 1930, tome 104, p. 413.

de l'Autriche sont définitivement acquittées, et que le privilège établi par l'article 197 du Traité de Saint-Germain cesse d'avoir effet (1).

L'Autriche n'avait fait aucun payement. Bien au contraire, la petite République avait été obligée de faire appel au crédit étranger pour faciliter ses premiers pas dans la vie. Ces crédits de secours qui lui avaient été accordés, en sauvant l'Autriche, l'avaient aidée à se libérer des réparations mises à sa charge.

On ne peut s'empêcher de penser, lorsque l'on a parcouru cette histoire des réparations autrichiennes, que si les Puissances ont, par leurs actes, déchargé l'Autriche, de la lourde obligation de l'article 177 du Traité de Saint-Germain, c'est là une indication de plus qui confirme la thèse de la nouveauté de l'Etat autrichien. Indication d'ordre politique et économique, certes; mais si un Etat se modifie au point de ne pouvoir exécuter à aucun degré une obligation semblable, c'est vraiment que les assises matérielles de cette entité juridique ont été si profondément changées qu'il est impossible de dire qu'elle subsiste.

Section 2. LE DROIT INTERNATIONAL ET LA CONSTITUTION POLITIQUE DE L'AUTRICHE.

Le nouvel Etat autrichien est un Etat pleinement souverain. Mais en raison des circonstances politiques qui sont à l'origine de sa naissance, il est lié par d'importantes stipulations internationales. Nous allons examiner dans quelle mesure ces règles de droit international apportent des restrictions à la liberté de l'Autriche de fixer souverainement les principes de sa Constitution et de sa législation puis nous rechercherons si l'Autriche a le libre choix de son régime politique (c'est le problème juridique de la restauration des Habsbourg).

(1) Il est curieux de noter que les « dettes de libérations » dues aux Alliés par les Etats successeurs autre que l'Autriche et la Hongrie, en vertu des Accords du 10 septembre 1919 et de la Déclaration du 8 décembre 1919, n'ont jamais été payées et de même que les réparations autrichiennes, ont été effacées à la Conférence de La Haye, par les accords du 20 janvier 1930.

I. — *Constitution politique de l'Autriche.*

Le Traité de Saint-Germain établit dans ses clauses certaines limitations de la souveraineté interne de l'Autriche :

a) Nom de l'Autriche. La loi du 12 novembre 1918 (1) avait baptisé le nouvel Etat « Autriche allemande » (*Deutschösterreich*). Le Gouvernement autrichien fut invité le 2 mai 1919 à envoyer des délégués pour l'examen des Conditions de Paix. Ceux-ci présentèrent leurs pouvoirs au nom de l'« Autriche allemande ». Mais les Puissances alliées les agréèrent en tant que représentants de l'« Autriche » (2). Par la suite les Puissances continuèrent à exiger cette dénomination qui est insérée dans le Traité de Saint-Germain.

La loi du 21 octobre 1919 (3), sans attendre la mise en vigueur du Traité, changea officiellement le nom de l'Etat en celui de « République d'Autriche ».

b) Frontières de l'Autriche. Nous avons indiqué comment les traités ont fixé les frontières de l'Autriche par des règles internationales qui ont remplacé la loi autrichienne du 22 novembre 1918.

c) Nationalité. Le Traité de Saint-Germain détermine l'attribution de la nationalité autrichienne à la suite du démembrement de la Monarchie austro-hongroise.

d) Indépendance de l'Autriche. L'article 88 du Traité de Saint-Germain stipule que cette indépendance est inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations. L'Autriche doit s'abstenir de tout acte de nature à compromettre cette indépendance. On peut concevoir que par des actes de législation interne l'Autriche puisse compromettre son indépendance (ainsi en nommant comme chef de l'Etat autrichien, un chef d'Etat

(1) Staatsgesetzblatt, 1918, n° 5, p. 4.

(2) La note de reconnaissance du 29 mai 1919 emploie les termes « République d'Autriche ».

(3) Staatsgesetzblatt, 1919, n° 484, p. 1.153.

étranger) : de tels actes sont interdits à l'Autriche si le Conseil ne donne pas son agrément (1).

e) Limitation des armements. La Partie V du Traité de Saint-Germain prescrit toute une série de mesures à prendre par le Gouvernement autrichien pour l'organisation de la défense nationale, la limitation des effectifs et des armements.

L'article 158 précise que la législation autrichienne devra être modifiée et maintenue en conformité avec le Traité (2). C'est encore une restriction à l'omnipotence législative de l'Autriche. Nous aurons l'occasion d'examiner en détail les obligations qui en résultent.

Des traités peut également découler l'obligation d'établir certaines règles constitutionnelles.

Nous avons indiqué, au sujet de la protection des minorités, que les clauses du Traité de Saint-Germain contenues dans la section V de la Partie III sont reconnues par l'Autriche « comme lois fondamentales » supérieures à la loi et au règlement. En exécution de cette obligation ces clauses ont été insérées dans les Constitutions de 1920 (article 149) et de 1934 (article 181).

Par le Protocole III du 4 octobre 1922 (l'un des trois Protocoles renfermant le plan de relèvement financier de l'Autriche élaborés par le Conseil de la Société des Nations), le Gouvernement autrichien s'est engagé à « présenter au Parlement autrichien un projet de loi qui, pendant deux ans, donnera à tout Gouvernement qui serait alors aux affaires, pleins pouvoirs pour prendre toutes les mesures nécessaires... sans qu'il soit nécessaire de recourir ultérieurement à une sanction nouvelle du Parlement » (3). Il fallait pour cela, adopter une loi constitutionnelle contenant des dispositions relatives à l'exercice

(1) Si l'article 88 vise les actes d'ordre interne, il trouve surtout son application dans les rapports de l'Autriche avec les autres Etats. Ne pouvant pas dissocier ces deux aspects du problème, nous nous bornons à en signaler un dans l'énumération que nous faisons ici, en renvoyant à l'étude d'ensemble que nous entreprendrons plus loin (Chapitre VI).

(2) Ce qui fut fait par la loi du 18 mars 1922. Staatsgesetzblatt, 1922, n° 122.

(3) Protocole III du 4 octobre 1922, article 3. La Restauration financière de l'Autriche. Publication de la S.D.N., page 159.

des pleins pouvoirs par le Gouvernement. Or la Constitution exigeait une majorité des deux tiers du Parlement. La situation politique intérieure était telle qu'un accord avec l'opposition sociale-démocrate était indispensable pour obtenir cette majorité. On aboutit à un compromis par la loi constitutionnelle fédérale du 26 novembre 1922.

Cette loi prévoyait la création d'un Conseil de Cabinet extraordinaire comprenant les membres du Gouvernement et 26 membres élus par le Conseil National. Le Conseil de Cabinet était investi jusqu'au 31 décembre 1924, des pleins pouvoirs pour prendre, par voie d'ordonnances, toutes mesures nécessaires pour la mise à exécution du programme de réforme ou pour la modification de celui-ci (1). La loi constitutionnelle fut adoptée à l'unanimité par le Parlement.

Le Protocole III de 1922 avait ainsi obligé l'Autriche à stipuler certaines dispositions constitutionnelles.

II. — *La question du régime politique de l'Autriche.*

En 1919 les Puissances ont reconnu le nouvel Etat sous la dénomination de République d'Autriche. Le Traité de Saint-Germain insiste sur le caractère républicain du Gouvernement autrichien. Par la Constitution du 1^{er} octobre 1920 (modifiée en 1925 et 1929) l'Autriche se donnait des institutions très démocratiques. Les événements politiques ont amené l'abrogation de cette Constitution qui a été remplacée, le 1^{er} mai 1934, par une Constitution basée sur des principes tout à fait différents.

D'après cette nouvelle Constitution, l'Etat autrichien est un Etat autoritaire établi sur le régime corporatif et s'inspirant des principes de la morale chrétienne.

Une restauration monarchique pourrait être le parachèvement de l'œuvre de reconstruction nationale entreprise en Autriche. Nous rechercherons ici s'il existe des

(1) Il va de soi que le Gouvernement lui-même conservait sa propre compétence d'ailleurs élargie par la loi de reconstruction votée le 3 décembre 1922.

obstacles juridiques à ce que les Habsbourg remontent sur le trône à Vienne.

Le 11 novembre 1918 l'Empereur Charles renonçait aux affaires d'Etat en Autriche et le 13 novembre à celles de Hongrie. Dès le 18 octobre 1918 le Gouvernement provisoire tchèque de Paris proclamait, dans la « Déclaration d'indépendance de la Nation tchécoslovaque » : « La dynastie des Habsbourg, accablée par un immense héritage d'erreurs et de crimes, est une menace perpétuelle pour la paix du monde et nous considérons comme un devoir envers l'humanité et la civilisation d'aider à assurer sa chute et sa destruction... Nous déclarons ici la dynastie des Habsbourg indigne de gouverner notre nation et nous lui déniaisons toute prétention à régner sur le pays tchécoslovaque que nous déclarons ici devoir former désormais un peuple, une nation libre et indépendante. »

L'Autriche avait accompli son changement de régime dans les derniers jours d'octobre 1918 et maintenant aux mains des Sociaux-Démocrates elle ne songeait qu'à l'union avec l'Allemagne.

Par contre, il subsistait en Hongrie un parti légitimiste et c'est là que Charles IV allait exercer ses efforts en vue de la restauration de la dynastie qu'il représentait.

Par une note du 12 août 1919, M. Benès, ministre des Affaires étrangères de Tchécoslovaquie, indiquait à la Conférence de la Paix, l'attitude de son pays en face de cette menace de restauration : « ...Si les Habsbourg règnent à Budapest, Vienne ne résistera pas non plus à l'influence des intrigues de cette maison, et les désirs allemands d'avant-guerre touchant la réalisation des visées impérialistes pourront de nouveau troubler la situation dans l'Europe centrale... Le Gouvernement de la République tchécoslovaque considère la restauration de la dynastie des Habsbourg comme un danger extrême pour l'existence de l'Etat tchécoslovaque... ». A la suite de cette note, le Conseil Suprême déclarait, le 21 août 1919 : « ...Dans l'intérêt de la paix européenne, les Puissances alliées et associées sont décidées à maintenir leur exigence que le prétendant,

qui revendique le pouvoir suprême dans l'Etat hongrois, se désiste et qu'un Gouvernement, dans lequel seraient représentés tous les partis, interroge le peuple hongrois. » C'est le veto des puissances à la restauration des Habsbourg en Hongrie. La Conférence des Ambassadeurs allait renouveler ce veto en ne le restreignant plus à la Hongrie, par la déclaration faite à Paris le 4 février 1920 : « ...Les principales Puissances alliées estiment que la restauration d'une dynastie qui personnifiait aux yeux de ses sujets un système d'oppression et de domination des autres races avec l'alliance de l'Allemagne, ne serait compatible ni avec les principes pour lesquels on s'est battu, ni avec les résultats que la guerre a permis d'obtenir pour la libération des peuples jusqu'alors asservis... »

Cela n'empêcha pas Charles IV de tenter à deux reprises de reprendre le pouvoir en Hongrie, au cours de l'année 1921. La première tentative (29 mars 1921) provoqua une réaction énergique de la Petite-Entente, et la Conférence des Ambassadeurs par une déclaration du 1^{er} avril 1921 rappela au Gouvernement hongrois les termes de la déclaration du 4 février 1920. La deuxième tentative se produisit le 20 octobre 1921.

La Tchécoslovaquie déclara sans ambage qu'elle considérait la présence de l'ex-empereur sur le sol hongrois comme étant un *casus belli* (22 octobre). Elle voulait écarter définitivement le danger créé par l'éventualité d'une restauration des Habsbourg. La Conférence des Ambassadeurs demanda donc à la Hongrie, sur la base de ses décisions du 4 février 1920 et du 1^{er} avril 1921, de proclamer la déchéance des Habsbourg.

La loi hongroise du 3 novembre 1921 décréta la déchéance de l'ex-roi Charles et abolit la loi hongroise de 1723 (la Pragmatique Sanction) réglant les droits de succession de la dynastie autrichienne. Les représentants des principales Puissances alliées prirent acte de la déclaration du Gouvernement hongrois annonçant l'entrée en vigueur de la loi et déclarèrent la considérer comme un

engagement international. Comme telle elle fut enregistrée par la Société des Nations (1).

Mais si la Hongrie était ainsi liée, l'Autriche par contre n'avait eu à prendre aucun engagement international au sujet des Habsbourg.

La Tchécoslovaquie qui se sentait le plus directement menacée par une restauration des Habsbourg négocia donc avec l'Autriche un accord politique qui fut signé à Prague le 16 décembre 1921 (2), et entra en vigueur le 15 mars 1922.

L'article 4 du Traité de Prague est ainsi conçu : « Les deux Etats s'engagent à ne tolérer sur leurs territoires aucune organisation politique ou militaire qui serait dirigée contre l'intégrité et la sécurité de l'autre Partie contractante. Les deux Etats s'engagent à travailler et à s'aider mutuellement contre tous les plans et tous les essais d'une restauration de l'ancien régime, tant au point de vue de la politique extérieure ou intérieure que par rapport à la forme d'Etat et de Gouvernement. Les autorités compétentes des deux Etats se prêteront l'aide mutuelle dans le but de pouvoir combattre efficacement dans ce sens les intrigues clandestines. » Le Traité, sans être conçu dans des termes aussi explicites que les engagements de la Hongrie qui visent les Habsbourg, a une portée très générale et prohibe toute tentative de restauration en Autriche. Il met à la charge des deux Etats signataires, en fait surtout à la charge de l'Autriche, l'obligation de diriger sa politique constitutionnelle dans un sens autre que celui d'une restauration monarchique.

Le Traité de Prague a été abrogé à partir du 15 mars 1927 (3). Depuis cette date l'Autriche n'est plus tenue d'aucun engagement au sujet des Habsbourg.

(1) V. Recueil des Traités de la S.D.N., 1923, tome XIV, p. 386 : Engagements internationaux pris par la Hongrie en ce qui concerne la dynastie des Habsbourg.

(2) Recueil des Traités de la S.D.N., 1922, tome IX, p. 248. Ce traité est connu sous le nom de « Traité de Lana ».

(3) Recueil des Traités de la S.D.N., 1928, tome LXXVIII, p. 437.

Juridiquement il n'existe donc aucun obstacle à la restauration de la Monarchie en Autriche.

Il faut cependant citer le Traité d'alliance et d'amitié signé entre la France et la Tchécoslovaquie le 25 janvier 1924 à Paris (1), qui, dans son article 4, déclare que « les Hautes Parties contractantes prenant en considération particulière les déclarations faites par la Conférence des Ambassadeurs le 3 février 1920 et le 1^{er} avril 1921, dont leur politique continuera à s'inspirer... s'engagent à se concerter dans le cas où leurs intérêts se trouveraient menacés par l'inobservation des principes énoncés dans ces déclarations » (2).

Si l'Autriche n'a contracté aucune obligation juridique par laquelle elle s'engage à ne pas rétablir la Monarchie, il reste néanmoins ce traité franco-tchécoslovaque et les déclarations de 1920 et 1921 qui indiquent sur ce point l'attitude politique des Puissances.

La question des Habsbourg est une question politique. Nous voulions savoir quel était le droit sur ce point : nous avons vu que le droit est pour l'Autriche dans le sens de la liberté complète d'adopter le régime politique qu'elle entend se donner, tandis que la Hongrie a contracté des obligations précises en ce qui concerne une restauration éventuelle des Habsbourg.

(1) Recueil des Traités de la S.D.N., 1924, tome XXIII, p. 164.

(2) M. Strupp cite, dans ses *Documents pour servir à l'histoire du Droit des Gens*, 2^e édition, tome V, p. 6, le traité signé à Rapallo, le 12 novembre 1920 entre l'Italie et la Yougoslavie. D'après l'article 1, les H.P.C. « prendront d'un commun accord toutes mesures politiques pour prévenir la restauration de la maison des Habsbourg sur le trône d'Autriche et de Hongrie ». Cette convention a une durée de deux ans après échange des ratifications (2 février 1921) et est renouvelable sauf dénonciation préalable.

Ce traité n'a pas été enregistré à la S.D.N. Nous le citons donc pour mémoire.

CHAPITRE IV

L'Organisation Militaire

I. — *Le désarmement de l'Autriche à la Conférence de la Paix.*

L'élaboration de la Partie V du Traité de Saint-Germain (clauses militaires, navales et aériennes) a eu lieu au mois de mai et au début de juin 1919. La Conférence de la Paix avait terminé les clauses militaires du Traité avec l'Allemagne à la fin d'avril. On allait s'en inspirer pour le Traité avec l'Autriche.

A vrai dire, les Puissances alliées, en imposant à l'Autriche l'obligation de désarmer, n'étaient pas guidées par les mêmes préoccupations qu'en l'imposant à l'Allemagne. Certes beaucoup avaient la pensée de briser pour toujours la force militaire qui, avec les Habsbourg, avait consacré la puissance de la Monarchie austro-hongroise, et par là on peut rattacher les clauses militaires du Traité de Saint-Germain à toutes celles qui semblent impliquer l'identité de l'Etat autrichien d'avant-guerre et de la petite Autriche de 1919.

Mais le fait essentiel était l'effondrement austro-hongrois, le morcellement des territoires, la situation désespérée de l'Autriche. Sa faiblesse était telle que craindre un danger militaire de sa part était une illusion bien chimérique. Bien au contraire les Puissances se rendaient compte qu'il fallait plutôt redouter que le Gouvernement autrichien n'eût pas la force de maintenir l'ordre et de

s'opposer à la vague d'agitation qui déferlait sur la Bavière et sur la Hongrie. Il fallait donner à l'Autriche de quoi se parer et au besoin, lutter contre le bolchevisme. Sans se représenter encore très clairement le rôle que jouerait l'Autriche dans l'Europe reconstruite, les Puissances avaient le pressentiment que son existence était indispensable et que pour cela, il ne fallait pas lui retirer toute force armée.

Cependant on voulait continuer l'œuvre de limitation générale des armements commencée dans la partie V du Traité avec l'Allemagne, dans le but de la rendre possible à l'égard de toutes les nations (1).

Dans ces circonstances, la section militaire britannique élabora un projet de clauses militaires qui fut examiné par le Conseil Supérieur de Guerre le 11 mai 1919, à Versailles. Le projet conçu sur le même plan que les clauses correspondantes du Traité de Versailles contenait des stipulations tendant à une démobilisation rapide en Autriche, à l'adoption d'une armée de métier dont les effectifs et les armements seraient limités, à la suppression des forces navales et aériennes. Le détail des clauses témoignait du désir de clémence des rédacteurs à l'égard de l'Autriche, en tenant compte de sa situation menacée par les troubles extérieurs, et de son mauvais état économique.

Le Conseil des Quatre examina le projet après les experts militaires. Il y apporta quelques amendements que le Conseil Supérieur de Guerre mit en forme le 7 juin. Enfin, le 16 juin, les clauses militaires, navales et aériennes furent adoptées. Elles furent présentées le 20 juillet à la Délégation autrichienne qui formula certaines objections, principalement en ce qui concernait l'obligation pour l'Autriche de lever une armée de métier. Les contre-propositions autrichiennes donnèrent lieu à une discussion des représentants militaires le 11 août, mais elles furent rejetées.

(1) Préambule de la partie V des Traités.

II. — *Les clauses du Traité de Saint-Germain.*a) *Clauses militaires.*

La section I de la Partie V, intitulée « *Clauses militaires* » comporte tout d'abord l'obligation pour l'Autriche de procéder dans les trois mois de la mise en vigueur du Traité à la démobilisation de ses forces militaires (art. 118) (1).

L'article 119 abolit le service militaire obligatoire : « *L'armée autrichienne ne sera, à l'avenir, constituée et recrutée que par engagements volontaires* ». Cet article donna lieu à de sérieuses discussions au Comité militaire.

Le général Belin (Français) et le général Cavallero (Italien) soutinrent qu'imposer une armée de métier à l'Autriche c'était charger lourdement son budget alors que l'on cherchait au contraire à faciliter son existence qui semblait précaire. Ils estimaient préférable le système du service obligatoire.

Du côté anglais et américain, on répliqua que le type de l'armée à service volontaire ayant été adopté pour l'Allemagne, il fallait l'admettre également pour l'Autriche.

Le Conseil Suprême trancha la question en adoptant le point de vue anglo-saxon (2). Cependant la discussion s'éleva à nouveau sur ce point le 11 août, lors de l'examen des contre-propositions autrichiennes. La Délégation autrichienne avait invoqué l'argument que les nations continentales ont adopté le type de l'armée à service obligatoire et surtout celui que l'état économique de l'Autriche l'empêcherait d'entretenir une armée de métier à haute paye. Les représentants français et italiens firent valoir leur thèse mais la question avait été tranchée par le Conseil Suprême : il n'y avait plus lieu d'y revenir.

(1) Le projet britannique primitif prévoyait cette démobilisation dans les trois mois après la *signature* du Traité. Cette stipulation fut modifiée pour des raisons d'ordre juridique.

(2) M. Clemenceau était partisan de l'armée de métier, alors que le général Belin — comme le Maréchal Foch — soutenait la thèse du maintien du service obligatoire.

Les articles 120 à 124 (chapitre II) sont relatifs aux effectifs et à l'encadrement de l'armée autrichienne. Le projet britannique, adopté par le Comité militaire, prévoyait une armée de 40.000 hommes dont 20.000 en activité et 20.000 dans la réserve. C'était le moyen de donner à l'Autriche la force militaire que les Puissances estimaient indispensable étant donné la situation extérieure, sans lui imposer une charge budgétaire trop lourde.

Le Conseil Suprême estima que le chiffre de 40.000 hommes était exagéré. S'il était nécessaire de donner une force suffisante à l'Autriche pour parer à toute éventualité extérieure et pour maintenir l'ordre à l'intérieur et notamment dans la grande ville de Vienne, on ne pouvait lui accorder un total de 40.000 hommes.

Pour une population de plus de 60 millions d'âmes l'Allemagne voyait ses forces limitées à 100.000 hommes. Sans adopter la même proportion, il fallait néanmoins réduire le chiffre proposé par le projet (1). La phrase « Le nombre total des effectifs et des réserves ne doit pas excéder 40.000 » fut remplacée par celle-ci : « Le nombre total des forces militaires dans l'armée autrichienne ne devra pas dépasser 30.000 hommes ». Les effectifs des unités formées doivent être compris entre des chiffres minimum et maximum portés à des tableaux annexés.

La proportion des officiers ne doit pas dépasser un vingtième de l'effectif total en service (2). Un tableau fixe le maximum d'armement et d'approvisionnement en munitions autorisées : il précise la quantité d'armes pour 10.000 hommes et la quantité de munitions par arme. Ce procédé peut être critiqué : si, par économie l'Autriche désirait ne pas utiliser les effectifs maxima prévus par le Traité, il en résulterait une diminution de la quantité d'armes pouvant le cas échéant lui être nécessaire et qui

(1) On fit valoir que si l'Autriche avec ses 6 millions et demi d'habitants avait droit à 40.000 hommes, il aurait fallu attribuer 400.000 hommes à l'Allemagne.

(2) D'après le traité de Versailles, le nombre des officiers ne peut dépasser le maximum de 4.000 (art. 160).

serait moins rapidement fournie que les hommes de complément.

L'article 121 prohibe toute formation supérieure à la Division. Le projet britannique envisageait l'établissement d'un Etat-major de corps d'armée : ce fut rejeté.

L'article 122 interdit toute mesures de mobilisation ou ayant trait à la mobilisation.

Les gendarmes, douaniers, garde-forestiers, agents de police ne doivent pas excéder le nombre d'hommes exerçant une fonction semblable en 1913 et servant actuellement dans les limites territoriales de l'Autriche. Ils ne doivent recevoir aucune instruction militaire (art. 123).

A la demande du Général Cavallero un article fut ajouté pour interdire toute formation de troupe non prévue par le Traité (art. 124) : il avait pour but immédiat l'abolition de la *Volkswehr* et l'interdiction pour l'avenir des ligues militarisées.

Le chapitre III est relatif au recrutement et à l'instruction militaire. Les officiers autrichiens en service doivent s'engager à servir jusqu'à l'âge de 40 ans (1). Les officiers nouvellement nommés contracteront un engagement de 20 ans. Pour les sous-officiers et les hommes, l'engagement est d'une durée minima de 12 ans. Mais ils n'ont l'obligation que de rester 6 ans sous les drapeaux, ce qui permet à l'Autriche de combiner le service actif et le service de réserve. C'est là encore un point sur lequel l'Autriche est avantagée par rapport à l'Allemagne (2).

Les élèves et les cadres des écoles militaires compteront dans les effectifs autorisés (art. 127). En dehors de ces écoles, les établissements d'enseignement ne doivent s'occuper d'aucune question militaire (art. 128) (3).

Le chapitre V est relatif à l'armement, aux munitions, au matériel et aux fortifications. Pour 1.000 hommes, l'Au-

(1) Dans le Traité de Versailles les officiers allemands doivent s'engager jusqu'à 45 ans (art. 175).

(2) L'art. 174 du Traité de Versailles ne prévoit pas de service de réserve.

(3) Il faut noter la concision de l'article 128 en le comparant à l'énumération détaillée de l'article 177 du Traité de Versailles qui a le même objet.

triche a droit à 1.150 fusils, 15 mitrailleuses lourdes ou légères, 2 mortiers de tranchée et 3 canons de campagne. L'approvisionnement en munitions est limité à une quantité maxima par arme. En ce qui concerne les matériels d'artillerie, les canons lourds (d'un calibre supérieur à 105 mm.) sont interdits, sauf ceux qui constituent l'armement fixe des forteresses et dont déclaration doit être faite aux principales Puissances alliées (art. 131). La fabrication d'armes, de munitions et de matériel de guerre n'aura lieu que dans une seule usine, gérée par l'Etat. On autorise la fabrication d'armes et de munitions de chasse (art. 132). L'importation d'armes, de munitions et de matériel de guerre en Autriche de même que leur exportation sont interdites (art. 134). L'article 135 prohibe l'emploi et donc la fabrication et l'importation, de lance-flammes et de gaz de combat, ainsi que des chars de combat ou de tout autre engin similaire pouvant servir à des buts de guerre (1).

b) *Clauses navales et aériennes.*

Abstraction faite des stipulations de destruction, de démolition ou de livraison prévues dans les sections II et III (clauses navales, clauses concernant l'aéronautique militaire et navale), l'ensemble de ces clauses vise la suppression de la marine de guerre et de l'aviation militaire en Autriche.

Tous les bâtiments de guerre austro-hongrois sont livrés aux principales Puissances alliées. L'Autriche ne conserve que le droit d'avoir sur le Danube trois chaloupes éclaireurs. Les croiseurs auxiliaires et bâtiments auxiliaires doivent, après avoir été désarmés être traités comme navires de commerce (art. 136 et 137).

Les forces militaires de l'Autriche ne doivent comporter aucune aviation militaire ou navale (art. 144) (2).

(1) Le tableau III annexé prévoit dans la division de cavalerie, un groupe d'auto-mitrailleuses et d'auto-canons. Les auto-mitrailleuses de cavalerie ne sont donc pas prohibées par l'expression de l'article 135.

(2) Un accord aéronautique très détaillé a été conclu entre les Gouvernements anglais, français, italien et japonais (Conférence des Ambassadeurs) et l'Autriche, le 27 octobre 1927, en vue d'appliquer cet article 144. V. Recueil de la S.D.N., CXLVIII, p. 267.

c) Contrôle.

Toutes les clauses militaires, navales et aéronautiques pour l'exécution desquelles une limite de temps a été fixée (démobilisation, livraisons, destructions, etc.) doivent être exécutées sous le contrôle des Commissions interalliées (art. 149).

Ces Commissions doivent d'autre part faire connaître aux autorités autrichiennes les décisions que les Puissances se sont réservées de prendre ou que l'exécution des clauses du Traité pourrait nécessiter. Elles sont au nombre de trois : Commission militaire, Commission navale, Commission aéronautique. Leurs attributions respectives sont contenues dans les articles 153, 154 et 155.

Enfin par l'article 159 l'Autriche s'engage, aussi longtemps que le Traité restera en vigueur, à se prêter à toute investigation que le Conseil de la S.D.N., votant à la majorité, estimerait nécessaire (1).

III. — *L'exécution des clauses du Traité.*

a) Lois et règlements internes.

Par la loi du 27 mars 1920, l'Autriche établit son organisation militaire. Interprétant à sa façon l'article 120 du Traité de Saint-Germain, la loi prévoyait une armée active de 30.000 hommes, renforcée de 25.000 réservistes. Quoique l'article parle de « nombre total des forces militaires ne devant pas dépasser 30.000 hommes », il ressort évidemment des débats lors de l'élaboration de ces clauses que les réservistes doivent être compris dans le total des forces militaires (l'article 126 vient encore à l'appui de cette interprétation). Ainsi la Commission militaire interalliée de contrôle fit-elle savoir au Gouvernement autrichien que la Conférence des Ambassadeurs tenait à une modifica-

(1) Il faut mentionner l'article 158 par lequel l'Autriche s'engage à ne pas accréditer de missions militaires, navales ou aéronautiques à l'étranger.

tion rapide de la législation autrichienne. C'est ainsi qu'intervinrent les lois du 3 mai 1921 et du 18 mars 1922. Depuis cette époque l'organisation militaire de l'Autriche a été modifiée le 23 mars 1923. Le dernier Règlement en date est celui du 4 septembre 1933.

Le Gouvernement fédéral prit les 27 décembre 1926 et 29 mars 1927 des décrets en vue d'assurer l'exécution de l'article 128 du Traité de Saint-Germain en interdisant les associations politiques à organisation militaire. Mais il faut bien constater que ces mesures ne furent pas appliquées. Les *Heimwehren* et le *Republikanischer Schutzbund* organisations politiques de droite et de gauche restèrent armées malgré les défenses du Gouvernement et à maintes reprises des combats de rues ou des perquisitions prouvèrent que les dispositions du Traité étaient sur ce point restées lettre morte. L'Autriche n'a pas rempli à ce point de vue ses obligations internationales. Il n'y avait pas de mauvaise foi de la part de son Gouvernement, mais plutôt de l'impuissance. La Constitution de 1920, d'inspiration socialiste, en établissant un régime politique instable et surtout sans autorité permit aux ligues armées de violer impunément cette clause du Traité.

b) Cessation du contrôle interallié.

Le contrôle interallié prit fin en 1929. Il n'est pas possible, faute de documents, de suivre le travail des commissions de contrôle jusqu'à cette date (1).

La décision la plus importante de la Conférence des Ambassadeurs dans ce domaine est celle du 24 mai 1922. Elle a admis le chiffre de 9.972 comme total des effectifs de police fédérale (qui sert au maintien de l'ordre dans les villes les plus importantes) et de la gendarmerie (même rôle en province). Ce chiffre peut être dépassé pourvu que l'effectif total de l'armée, de la police et de la gendarmerie ne soit pas supérieur à 39.972. A l'heure actuelle la police

(1) Les documents de la Conférence des Ambassadeurs ne sont pas publiés.

fédérale est armée du pistolet, du sabre et de la matraque; elle dispose également de fusils et de 47 mitrailleuses. La gendarmerie a le même armement et possède 37 mitrailleuses (1).

La Conférence des Ambassadeurs a fixé l'effectif maximum de la garde douanière à 3.200 hommes (2).

Le 23 mai 1929, M. Aristide Briand, président de la Conférence des Ambassadeurs adressa à la Société des Nations une lettre l'avertissant que l'organe de liquidation de la Commission militaire interalliée de contrôle en Autriche auquel la Conférence des Ambassadeurs avait confié le soin de poursuivre la réglementation des clauses militaires du Traité de Saint-Germain, avait terminé sa mission le 21 janvier 1928 (3).

Il adressait donc, à la Société des Nations, en se référant à l'article 150 du Traité de Saint-Germain, la documentation sur l'état du désarmement de l'Autriche et lui indiquait les redressements qui n'avaient pas encore été complètement réalisés. Dans ce document la Conférence constate un certain nombre de points sur lesquels les résultats obtenus de la part du Gouvernement autrichien n'ont pas été satisfaisants. Une note complémentaire donne le détail de ces « redressements » restant à exécuter (destruction des dépôts militaires de Grossmittel, destructions à opérer à Wöllersdorf, destruction de 3.000 bonbonnes de gaz phosgène chloré à Blumau, etc.). Elle signale que le Gouvernement autrichien a importé 3 auto-mitrailleuses pour les besoins de la police fédérale, importation illicite qui a eu lieu postérieurement à la dissolution de l'organe de liquidation. Enfin elle déclare que les incidents de Wiener-Neustadt ont montré l'activité des associations illicites qui sont armées, en dépit des décrets du Gouvernement pris en vue d'assurer l'exécution de l'article 128 du Traité de Saint-Germain.

(1) Chiffres de 1934. — Effectifs de la police fédérale : 8.388 (dont 7.000 à Vienne); Effectifs de la gendarmerie : 5.890.

(2) Effectifs de 1934 : 1.995 hommes.

(3) J. O. de la S.D.N., 1929, p. 1.276.

La lettre du Président de la Conférence des Ambassadeurs se terminait par cette phrase : « Il appartiendra éventuellement au Conseil de tirer des faits ainsi rapportés les conclusions qu'il estimera opportunes ». C'était une invitation à exercer le droit d'investigation que lui conférait l'article 159 du Traité de Saint-Germain. Le Conseil n'a jamais usé de ce droit.

c) L'affaire de Hirtenberg (1933).

Au début de 1933 l'opinion européenne était alertée par la nouvelle que la manufacture de cartouches de Hirtenberg, en Basse-Autriche, venait de recevoir des envois importants de fusils et de mitrailleuses. L'émotion fut considérable dans les pays de la Petite-Entente, ainsi qu'en France et en Angleterre.

Le fait, s'il est exact, constituait une violation flagrante de l'article 132 et surtout de l'article 134 du Traité de Saint-Germain qui interdit formellement l'importation d'armes en Autriche. Les Gouvernements de la Petite-Entente décidèrent donc de porter l'affaire devant le Conseil de la Société des Nations, afin que celui-ci use du droit d'investigation que lui confère l'article 159 du Traité de Saint-Germain.

Le Gouvernement anglais et le Gouvernement français désireux de ménager l'Autriche et de lui éviter l'humiliation de la procédure d'investigation intervinrent et reçurent du Chancelier fédéral autrichien la réponse que 50.000 fusils et 200 mitrailleuses se trouvaient en effet actuellement en Autriche et ceci contrairement aux dispositions du Traité de Paix.

Ils proposèrent donc aux Etats de la Petite-Entente leurs bons offices pour le règlement de l'affaire par la voie diplomatique. La Petite-Entente par des lettres identiques et collectives des trois Etats aux Gouvernements du Royaume-Uni et de la France, demanda que ces Gouvernements obtiennent du Gouvernement autrichien le renvoi des armes à l'expéditeur; au cas où l'expéditeur refuserait

d'en prendre livraison, leur destruction; dans l'un ou l'autre cas, la justification de ce qui aurait été accompli; le Gouvernement autrichien devrait faire une enquête pour savoir si une partie des armes n'aurait pas traversé la frontière austro-hongroise; enfin il devrait prendre des mesures pour empêcher, à l'avenir, pareils faits (4 février 1933).

Le 26 février, M. Paul Boncour et M. Anthony Eden au nom de leurs Gouvernements respectifs faisaient savoir aux Gouvernements des Etats de la Petite-Entente par lettres identiques les résultats obtenus : il avait été convenu avec les Gouvernements autrichien et italien que les armes expédiées en Autriche seraient renvoyées à l'Italie qui en était l'expéditeur; dans un esprit de concession, il était admis que cette réexpédition serait faite après réparations, car les armes avaient été envoyées à Hirtenberg pour être réparées, mais les deux Gouvernements maintenaient leur point de vue juridique touchant au fond de l'affaire et l'avaient bien spécifié au Gouvernement autrichien; enfin le Gouvernement autrichien en destituant le directeur général des chemins de fer autrichiens témoignait de sa volonté de ne pas se prêter à des opérations irrégulières.

Le 1^{er} mars 1933 le Secrétariat du Conseil permanent de la Petite Entente adressait au Secrétariat général de la Société des Nations une lettre dans laquelle, après avoir résumé l'affaire, il la considérait comme close mais en déclarant qu'elle ne saurait constituer un précédent à l'avenir et que les Gouvernements de la Petite Entente maintenaient formellement leur point de vue de droit (1).

La Société des Nations n'eut donc pas à intervenir puisque, pour des raisons politiques, les Puissances voulurent éviter qu'elle exerçât son droit d'investigation. Néanmoins cette affaire a prouvé la vigilance de la Petite-Entente. Les déclarations officielles n'ont pas fait savoir

(1) Sur cette affaire, les documents officiels sont au J. O. de la S.D.N., 1932, p. 398 et suivantes.

si primitivement les armes devaient, après réparations, retourner en Italie, ce qui est douteux, rester en Autriche ce qui n'est guère probable, ou passer en Hongrie, ce qui est l'hypothèse la plus vraisemblable. Il y avait là, en tous cas une violation particulièrement grave des traités puisque l'on avait importé en Autriche une quantité de fusils d'un tiers supérieure au maximum qu'elle est autorisée à posséder par le Traité, et des mitrailleuses en nombre égal à la moitié environ du maximum autorisé. De plus la découverte inopinée de cette infraction pouvait laisser supposer que le trafic d'armes à travers l'Autriche était important. Mais il semble difficile d'incriminer le Gouvernement autrichien qui autant que l'on est en mesure de juger sur des présomptions plus que sur des preuves, semble être resté de bonne foi dans cette affaire. Là encore on ne peut que l'accuser d'avoir manqué d'efficacité et d'énergie dans son contrôle, il a péché plus par impuissance que par mauvaise volonté.

d) Création d'un corps militaire auxiliaire :
septembre 1933.

L'arrivée au pouvoir du Chancelier Dollfuss en mai 1932, en donnant à l'Autriche l'espoir de trouver définitivement sa voie dans le sens de son indépendance, provoqua tant dans certains milieux autrichiens qu'en Allemagne une réaction de dépit qui n'hésita pas dès le début et surtout à partir de 1933 à se manifester de la façon la plus violente. En juillet 1933, le Chancelier Dollfuss décréta la dissolution des milices nationales-socialistes en Autriche. La propagande allemande reprit avec une violence accrue, appelant les Autrichiens à la révolte contre le cabinet Dollfuss « Gouvernement inconstitutionnel, Gouvernement de traîtres ».

Devant cette immixtion allemande dans les affaires intérieures de l'Autriche, et devant l'agitation qu'elle provoquait dans le pays, le Chancelier considéra que les effectifs des forces destinées à maintenir l'ordre et la sécurité

publique n'étaient pas suffisants pour prévenir les actes de terrorisme auxquels étaient décidés les adversaires de l'Autriche indépendante. Les forces militaires de l'Autriche étaient alors inférieures au chiffre de 22.000 hommes. Mais le Gouvernement n'avait pas les moyens financiers de procéder au recrutement d'hommes par voie d'engagement à longue durée.

Aussi demanda-t-il aux Gouvernements de France, d'Italie et de Grande-Bretagne s'ils verraient des objections à ce que l'Autriche établît d'une façon temporaire et exceptionnelle, en considération des circonstances politiques, un corps militaire auxiliaire afin qu'il puisse disposer d'un renfort de son organisme exécutif (1).

Sur quelles bases reposera l'organisation de ce corps militaire auxiliaire ? C'est ce qu'indique la lettre du Gouvernement autrichien.

Le corps militaire auxiliaire est créé pour participer au maintien de l'ordre et de la sûreté à l'intérieur, pour prêter aide au cas de cataclysmes et d'accidents sérieux et pour coopérer au service de la police des frontières.

La durée, de l'existence de ce corps est d'un an, à dater du jour de l'incorporation des recrues. Elle pourra être prolongée en vertu d'un nouvel accord à conclure avant l'expiration de ce délai (2).

Le corps militaire auxiliaire fait partie des forces armées, il est subordonné au Ministre fédéral des Affaires militaires par la voie des autorités militaires. Son effectif est fixé annuellement par le Gouvernement fédéral de manière que le total de cet effectif et des effectifs de l'armée fédérale ne dépasse en aucun cas le chiffre maximum de 30.000 hommes. Le recrutement a lieu par engagement volontaire.

La durée du service actif des hommes du corps militaire auxiliaire est de cinq mois au minimum et de six

(1) Lettre du chargé d'affaire de la légation d'Autriche à Paris, à M. le Ministre des Affaires étrangères de la République française, en date du 30 août 1933.

(2) Le 15 août 1934, le Gouvernement autrichien a demandé la prolongation pour un an du corps militaire auxiliaire.

mois au maximum. Exceptionnellement, sur demande de l'homme, elle peut être portée à un an. Au cours des douze mois qui suivent leur libération (période pendant laquelle ils sont « en congé »), les hommes peuvent être rappelés pour une nouvelle période de service. La période totale de leur service sous les drapeaux ne doit pas dépasser une année. Pendant leur service actif les hommes du corps militaire sont armés, équipés, habillés, nourris et logés aux frais de l'Etat.

La mise sur pied du corps militaire auxiliaire ne peut donner lieu à aucun dépassement des maxima prévus par le Traité de Saint-Germain pour les armements et le matériel.

Le 1^{er} septembre 1933, M. Paul-Boncour, ministre des Affaires étrangères du Gouvernement français répondait à la lettre du chargé d'affaires d'Autriche : « ...Eu égard notamment au caractère temporaire et exceptionnel de la formation envisagée, ainsi qu'au fait qu'elle sera recrutée par voie d'engagements volontaires et que ne seront pas dépassées les limites d'effectifs et de matériels fixées par le Traité de Saint-Germain, le Gouvernement de la République n'élèvera pas d'objection à la constitution et au maintien du corps militaire auxiliaire, dans les conditions précisées dans votre lettre, aussi longtemps qu'existeront les circonstances spéciales auxquelles vous vous référez et au premier rang desquelles il croit devoir noter la campagne terroriste menée contre le Gouvernement actuel de l'Autriche ainsi que les mesures de défense prises, sous la direction de M. le Chancelier Dollfuss, contre les éléments de désordre dont il s'agit ».

Les Gouvernements italien et anglais qui avaient été saisis également, ont donné leur assentiment en termes identiques.

Le Règlement provisoire relatif à la Défense Nationale, du 4 septembre 1933 a mis en vigueur dans la législation autrichienne l'organisation du service du corps militaire auxiliaire telle que les Puissances l'avaient autorisée. Pour l'année 1934, les effectifs budgétaires de l'ar-

mée autrichienne comportent 21.050 officiers, sous-officiers et hommes de troupe de la catégorie B (service à longue durée) et 8.000 hommes de troupes en service temporaire de courte durée (catégorie A).

La création de ce corps militaire auxiliaire a modifié d'un façon très notable la physionomie des clauses militaires du Traité de Saint-Germain. On a invoqué à ce propos le précédent de 1925 : la Conférence des Ambassadeurs avait alors autorisé la Bulgarie à enrôler provisoirement 3.000 miliciens de plus que ne l'avaient prévu les effectifs du Traité de Neuilly, lorsqu'elle avait eu à lutter contre l'agitation communiste.

L'Autriche va pouvoir rétablir un service de milice sous l'autorité du Gouvernement. Les Puissances en donnant leur autorisation ont certainement eu en vue de mettre la force patriotique de la jeunesse autrichienne aux mains du Gouvernement lui-même sans qu'il y ait lieu de recourir au truchement des ligues. De plus un service à court terme permet d'enrôler des éléments de la population autrichienne particulièrement solides tant physiquement que moralement, à savoir les éléments paysans.

Mais la condition de l'autorisation des Puissances est subordonnée au maintien de la politique du Chancelier Dollfuss : c'est dans ce but seul qu'elles ont consenti à la donner.

IV. — *Conclusion.*

On ne peut pas dire : l'Autriche a été désarmée par le Traité de Saint-Germain. Une telle formule est par trop radicale. En effet les Puissances ont eu, lors de l'élaboration du Traité, surtout l'intention d'assurer à l'Autriche des possibilités suffisantes de défense nationale, tout en faisant entrer ces mesures nécessaires de sécurité dans le cadre de clauses de limitation des armements. Elles se sont efforcées de les adapter à la situation politique et économique de l'Autriche.

Si certaines clauses n'ont pas été strictement appli-

quées, l'Autriche en est incontestablement responsable mais on ne doit pas oublier l'état d'infériorité dans lequel était mis le Gouvernement par la Constitution pour l'exécution de ses obligations internationales.

A la Conférence du Désarmement l'activité de l'Autriche ne fut pas très importante. Signalons, pour mémoire qu'elle prit position pour l'égalité de droits et de sécurité, en s'appuyant sur le principe de l'égalité des membres de la Société des Nations. Par ailleurs elle préconisa la réduction efficace et aussi forte que possible du niveau général des armements, le contrôle des armements par une commission internationale et des mesures tendant à la suppression des armes agressives de toute sorte, de la guerre chimique et bactériologique, des bombardements par avions, de tous les préparatifs qui, en temps de paix, peuvent conduire à des méthodes de guerre, ainsi que la protection totale de la population civile (1).

Devant les événements récents, — la proclamation officielle par l'Allemagne de sa violation de la partie V du Traité de Versailles, — l'Autriche a maintenu son attitude : elle a affirmé qu'elle entendait respecter les clauses militaires auxquelles elle a souscrit, et que si le but de sa politique était d'obtenir l'égalité des droits, elle rejetait catégoriquement l'idée d'une répudiation unilatérale de ses engagements internationaux.

(1) Discours de M. Pflügl à la Conférence du Désarmement, le 17 février 1932. Documents de la S.D.N., 1932, IX, 25, p. 14.

CHAPITRE V

L'Organisation économique et financière

Le démembrement de l'Empire austro-hongrois avait, dans l'automne 1918 violemment écarté les unes des autres les nationalités danubiennes. Phénomène politique, produit de la volonté interne des peuples, il y avait là un fait qui s'imposait à ceux qui allaient procéder au règlement de la paix. Mais en brisant l'unité politique de l'ancienne Monarchie, les nationalités détruisaient le cadre économique dans lequel elles vivaient. Les nouvelles frontières allaient constituer autant de barrières douanières qui cloisonneraient un territoire jusqu'alors uni économiquement. Ceci, ajouté au déséquilibre économique créé par la guerre qui avait arrêté les échanges entre les belligérants et épuisé les ressources nationales, eut pour conséquence un véritable désastre.

La Conférence de la Paix eut à régler la liquidation de l'Autriche-Hongrie entre les Etats successeurs. Elle dut envisager les bases économiques des nouveaux Etats.

La grande difficulté était de trouver un équilibre économique pour la nouvelle Autriche. Sa capitale où se trouvait concentré un tiers de la population totale et qui vivait de son activité administrative, commerciale, industrielle et bancaire à la tête d'un grand pays, se voyait séparée de ses clients par des barrières économiques. Elle

devait s'accommoder d'un territoire restreint manquant de cohésion avec elle. De plus ce territoire lui-même possédait des éléments d'activité économique nécessitant de larges possibilités d'échange.

Enfin la guerre avait épuisé les ressources de ce territoire. Cette désorganisation économique requérait des remèdes.

Nous verrons les tentatives du Traité de Saint-Germain dans ce sens, puis les diverses solutions présentées depuis. Mais cette désorganisation économique avait entraîné du fait de l'absence d'échanges économiques normaux et donc de ressources budgétaires suffisantes, un désarroi financier complet, si bien que concurremment à la recherche de remèdes économiques, et d'une façon plus urgente, s'imposa la nécessité d'une restauration financière. Les deux problèmes sont connexes. Sans budget en équilibre, pas de monnaie stable; sans monnaie stable pas d'activité économique possible ni à l'intérieur ni avec les autres Etats; à défaut de commerce, ni impôts ni budget : c'est le cycle classique.

Le problème de la reconstruction économique de l'Autriche et celui de sa restauration financière sont solidaires.

L'objet de ce chapitre est l'étude des solutions internationales apportées à ces problèmes dont l'étude ne peut pas être séparée. Nous envisagerons d'abord l'œuvre de reconstitution depuis l'Armistice, dans le Traité de Saint-Germain et les tentatives qui le suivirent. Dans une deuxième section nous envisagerons les grands traits de la restauration financière de l'Autriche par la Société des Nations. Enfin la troisième section sera relative aux différentes solutions envisagées par la pratique internationale pour résoudre le problème des relations économiques de l'Autriche avec les autres Etats. Nous essaierons dans une conclusion de rechercher les éléments de cette étude caractérisant particulièrement la condition internationale de l'Autriche dans le domaine économique.

Section 1. PREMIÈRES TENTATIVES ÉCONOMIQUES
ET FINANCIÈRES.

I. — *Crédits de secours.*

Dès le lendemain de l'Armistice, l'Autriche se trouva dans un état de dénuement complet : à l'épuisement dû à la guerre, s'ajoutait l'isolement dû aux barrières économiques qui s'élevaient autour du petit Etat. Ce furent les villes et essentiellement Vienne qui souffrirent le plus. Le charbon de Tchécoslovaquie, les denrées alimentaires de Hongrie n'arrivaient plus. Les provinces autrichiennes elles-mêmes par crainte du lendemain se refusaient à envoyer leurs vivres aux villes. Les voisins de l'Autriche fermaient leurs portes aux produits autrichiens. Arrêt de l'industrie, du commerce, des transports, provoquant le chômage, afflux à Vienne des fonctionnaires congédiés des portions de l'Empire qui venaient de se séparer, afflux que ne compensait pas l'exode de Tchèques, de Croates et de Hongrois, désarroi moral d'un peuple vaincu, tels étaient les éléments de la situation. Le Chancelier Renner exposait en ces termes cette situation dramatique, le 2 juin 1919 à Saint-Germain-en-Laye, lorsque le Président de la Conférence de la Paix remit à la Délégation autrichienne le projet de Traité de Paix : « La destruction de l'ensemble économique de la Monarchie, les entraves imposées aux débouchés des ressources naturelles alimentant notre pays montagneux, nous ont condamnés pendant ces six derniers mois à un état de détresse bien plus effroyable que ne l'étaient les souffrances matérielles de la guerre ».

Dès la fin de 1918 les Alliés s'étaient préoccupés d'éviter la famine qui menaçait Vienne et une réunion inter-alliée avait donné à l'Italie mandat de procéder à des envois de produits alimentaires (1). Les envois se poursuivirent pendant les premiers mois de 1919.

(1) Le 31 décembre 1918 l'Italie envoyait pour 19 millions de lires de vivres.

Il fallait envisager un plan méthodique d'envoi de vivres en Autriche. L'Autriche ne possédait rien qui pût servir au paiement de ces fournitures : la réserve d'or et les titres de la Banque d'Autriche-Hongrie devaient être soumis à liquidation. Elle n'en pouvait pas disposer. Le recours au crédit étranger s'imposait. Les Etats-Unis ouvrirent un crédit de 30 millions de dollars (porté plus tard à 48 millions) par tiers à la France, l'Angleterre et l'Italie. Ces trois Gouvernements achèteraient avec ces crédits des produits alimentaires en Amérique pour les livrer à l'Autriche. Cette avance était garantie par les forêts domaniales et les mines de sel autrichiennes, les monnaies d'or et d'argent et les valeurs étrangères réquisitionnées et jouirait de la priorité sur les paiements mis à la charge de l'Autriche au titre des réparations (1).

Dans l'automne de 1919 de nouvelles négociations furent ouvertes pour l'octroi d'une avance de 100 millions de dollars nécessaires pour l'hiver. Le Conseil Suprême Economique devant lequel l'affaire fut discutée adopta au début de décembre une résolution qui contenait cette phrase : « Le Conseil estime que les ressources financières devraient être fournies non seulement par les Gouvernements participant au Conseil Suprême Economique mais par l'ensemble des autres nations et recommande d'examiner les possibilités d'une action internationale de ce genre ». Il posait la question non plus sur le plan interallié mais sur le plan international. La raison en était essentiellement que les ressources financières des neutres étaient bien supérieures à celles des alliées; mais l'idée de l'intérêt international de l'aide apportée à l'Autriche n'était pas étrangère à cette résolution.

L'avance de 100 millions de dollars ne fut pas faite, mais les Etats-Unis avancèrent de nouvelles sommes dont le total atteignit 24 millions de dollars.

En avril 1920, une Conférence Internationale décida

(1) Ces conditions furent posées le 29 mars 1919 par M. Norman Davis, Commissaire financier de la Trésorerie américaine.

d'organiser une Commission Internationale des Crédits de Relèvement Economique. Celle-ci allait s'occuper de la consolidation des avances accordées à l'Autriche. Les garanties en avaient été hâtivement fixées. Pour donner du crédit à l'Autriche, la France, l'Angleterre et l'Italie avaient accordé la mainlevée des garanties reçues pour leur avance de 48 millions de dollars. D'autre part des neutres avaient fait ou étaient disposés à faire des avances de secours à l'Autriche.

On décida d'autoriser le Gouvernement autrichien à émettre des bons au porteur jouissant d'un privilège de premier rang sur tous les biens et ressources de l'Autriche et de la priorité à l'égard des paiements de réparations (1), pour consolider les crédits de secours passés et futurs, et ceci sous le contrôle de la section d'Autriche de la Commission des Réparations. Le texte de l'autorisation dont la première rédaction date du 31 mai 1920, fut définitivement approuvé le 5 octobre 1920.

Les pays prêteurs bénéficiaires de ces bons étaient : les Etats-Unis (pour 24 millions de dollars), la France, l'Italie et l'Angleterre (chacune pour 16 millions de dollars; la France avait de plus une créance de 500.000 francs et l'Angleterre une créance de 5.800.000 livres), la Suisse (24 millions de francs suisses), la Hollande (17 millions de florins), le Danemark, la Norvège et la Suède pour les sommes moins importantes.

Bref, pendant les années 1919, 1920 et 1921, l'Autriche reçut un total d'environ vingt-cinq millions de livres sterling au titre de crédits de secours consolidés en bons de la Commission internationale des Crédits de relèvement. Celle-ci fut dissoute en 1922.

Les bons venaient à échéance le 1^{er} janvier 1925. Nous

(1) L'article 200 du Traité de Saint-Germain avait, à la suite du crédit de 48 millions fait au printemps 1919, stipulé : « ...Le paiement du ravitaillement de l'Autriche en denrées alimentaires et en matières premières et tous autres paiements à effectuer par l'Autriche, dans la mesure où les principaux Gouvernements alliés et associés les auront jugés nécessaires pour permettre à l'Autriche de faire face à son obligation de réparer, auront priorité dans la mesure et dans les conditions qui ont été ou pourront être établies par lesdits Gouvernements ».

verrons que les vicissitudes financières de l'Autriche ne lui auraient pas permis de les acquitter ou tout au moins que l'œuvre de restauration financière eût été compromise si elle l'avait fait. Aussi, en 1923, les Gouvernements français et anglais prirent-ils l'initiative de la constitution d'un Comité de porteurs des bons : « International Relief Bonds Committee ». Cet organisme obtint des Gouvernements détenteurs de reculer de vingt ans les droits (privilège de premier rang sur les biens et ressources de l'Autriche d'après l'art. 197 du Traité de Saint-Germain et priorité sur les réparations d'après l'art. 200) qu'ils détenaient de par ces bons, permettant ainsi l'émission de l'emprunt international.

En juillet 1927, les bons de secours 1920 furent, en vertu d'un accord entre les Gouvernements créanciers et le Gouvernement autrichien, remplacés par de nouveaux bons à échéance du 1^{er} janvier 1943, les « Renewal Bonds ». La garantie du privilège était maintenue.

Par un accord du 15 juin 1928 conclu entre l'Autriche et les puissances représentées à l'International Relief Bonds Committee (l'Italie ne donna son adhésion à cet accord qu'en janvier 1930), l'Autriche s'engagea à rembourser sa dette à partir du 1^{er} janvier 1929 jusqu'au 1^{er} janvier 1968 (1). Il va de soi que pour les annuités jusqu'à 1943, il faudrait que les trustees de l'emprunt international de 1923-1943 n'élèvent pas d'objection à leur paiement.

En 1929 les Etats-Unis ont conclu avec l'Autriche un accord sur les bases de celui de 1928 (1).

Les accords de La Haye qui ont déchargé l'Autriche des réparations n'ont pas affecté la dette autrichienne du chef des crédits de secours pas plus qu'ils n'ont amoindri les garanties qui y sont attachées. Mais l'œuvre de restauration financière de la Société des Nations a suspendu le règlement de cette dette qui se chiffrait à environ quatre

(1) Par ces différents accords le montant de la dette de l'Autriche est consolidé à la date du 1^{er} janvier 1928.

milliards et demi de francs français actuels lors de la consolidation de 1928. Cette dette reste à la charge de l'Autriche mais son échéance est renvoyée aux calendes.

Telle est l'histoire des crédits de secours accordés à l'Autriche et qui lui permirent de vivre pendant les années qui suivirent directement la guerre.

II. — *Le Traité de Saint-Germain et l'économie autrichienne.*

La Conférence de la Paix avait aperçu la gravité de la situation de l'Autriche. Il ne pouvait être question de continuer à aider l'Autriche par des avances financières. Le mal ne provenait pas seulement du désarroi qui suivait la guerre. Sa cause était plus profonde : il tenait à la structure économique du nouvel Etat.

Aussi créa-t-on en juin 1919, une Commission des nouveaux Etats, qui fut chargée d'examiner les questions se rapportant aux relations économiques des Etats successeurs.

M. Sonnino, délégué italien présenta un projet destiné à faire reprendre la vie économique de l'Europe centrale. Ce projet fut discuté mais il se heurta au particularisme jaloux des petites Puissances, à la négligence de certaines grandes Puissances, et il aboutit à un échec (1).

Le Traité de Saint-Germain contient un certain nombre de clauses destinées à faciliter la vie économique de l'Autriche. Elles apparaissent bien peu audacieuses, à l'analyse. Mais elles sont caractéristiques en ce qu'elles sont autant de restrictions au traitement de la nation la plus favorisée que, par le Traité, l'Autriche accorde pour un temps aux Puissances alliées. Elles impliquent la reconnaissance du fait que l'économie autrichienne est orientée vers certains Etats et que des facilités doivent lui être accordées dans ces directions.

(1) Le projet Sonnino avait pour but essentiel d'établir pour une durée limitée, des règles provisoires destinées à permettre une reprise immédiate des relations économiques en Europe centrale.

a) Par l'article 222, les Puissances alliées acceptent de ne pas invoquer les dispositions des articles 217 à 220 (qui leur assurent de la part de l'Autriche le traitement de la nation la plus favorisée) pour s'assurer l'avantage de tout arrangement préférentiel que le Gouvernement autrichien pourrait conclure avec les Gouvernements hongrois ou tchécoslovaque. C'est une invitation adressée à l'Autriche pour l'établissement entre ces Etats d'un régime de préférence. Mais la durée de cet arrangement ne devra pas dépasser cinq ans à dater de la mise en vigueur du Traité.

On espérait par cette disposition ouvrir la voie à une discussion du problème des relations économiques entre les Etats danubiens. Il n'en fut rien. Aucune tentative ne se manifesta. En 1925, à la veille de l'expiration de la période de cinq ans, un timide essai d'établissement d'un régime préférentiel entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie échoua, devant l'insistance de l'Italie pour être partie à l'accord. L'article 222 n'a donné aucun résultat pratique.

b) Par l'article 224, la Tchécoslovaquie et la Pologne s'engagent à accorder pendant une période de quinze ans le traitement le plus favorable aux exportations de charbon en Autriche. L'alinéa 2 prévoit que des arrangements spéciaux seront conclus entre la Tchécoslovaquie, la Pologne et l'Autriche pour la fourniture réciproque du charbon et des matières brutes. En attendant la conclusion de ces arrangements, poursuit l'alinéa 3, et au maximum pendant trois ans, la Pologne et la Tchécoslovaquie s'engagent à n'imposer aucun droit d'exportation ni aucune restriction quelconque, à l'exportation vers l'Autriche de charbon ou de lignite jusqu'à une quantité à déterminer par la Commission des Réparations. A titre de réciprocité l'Autriche fournira à la Pologne et la Tchécoslovaquie les quantités de matières brutes à déterminer par C.D.R.

c) L'article 311 garantit aux marchandises en provenance ou à destination de l'Autriche pleine liberté de transit à travers les territoires ainsi que dans les ports ayant

précédemment appartenu à l'ancienne monarchie. La notion de liberté de transit que l'article 284 définit comme l'exemption de tout droit, la garantie contre tout retard inutile, et l'assimilation des marchandises à celles de provenance nationale, a été précisée plus tard par les Conférences de Barcelone, de Porto-Rose et de Genève.

En somme, ces dispositions sont caractérisées par le désir de rendre à l'Autriche un peu des moyens dont elle a été privée par le démembrement : l'industrie autrichienne manque de charbon, on essaie de rétablir les liens qui l'unissaient autrefois avec la Bohême et la Haute-Silésie. L'Autriche vendait ses produits fabriqués à la Hongrie et la Tchécoslovaquie en échanges de denrées alimentaires ou de matières premières : on indique la possibilité d'un accord préférentiel. Elle exportait et importait par les ports de l'Adriatique : on facilite le transit de son commerce par cette voie.

Mais l'Autriche n'a pas pu profiter de ces clauses comme on l'espérait d'abord parce que les autres Etats successeurs se sont enfermés dans leurs barrières économiques et aussi parce qu'elle était trop faible.

III. — *La Conférence de Porto-Rose : novembre 1921.*

L'idée d'une discussion des problèmes économiques communs intéressant les Etats danubiens allait trouver sa première application à la Conférence de Porto-Rose, en novembre 1921. Dès octobre 1920, la section d'Autriche de la Commission des Réparations avait émis le projet d'une Conférence des Etats d'Europe centrale (1). Au printemps suivant, la Conférence de Rome (6 avril-15 juin 1921) s'était occupée du règlement de certaines questions pen-

(1) * La Section décide de demander aux représentants des différents Etats de se mettre en rapport avec leurs Gouvernements respectifs pour que ceux-ci précisent leurs vues sur l'opportunité de réunir une conférence commerciale, industrielle et financière, destinée à améliorer les conditions du commerce non seulement en Autriche, mais dans l'Europe Centrale. »

dantes que l'article 215 du Traité de Saint-Germain avait laissées à l'accord des Gouvernements intéressés (1).

La Conférence économique de l'Europe centrale prévue par la Section d'Autriche et approuvée par la Commission des Réparations fut réunie dans la petite ville de Porto-Rose, sur l'Adriatique, en novembre 1921.

La Conférence comprenait les représentants des Etats successeurs : Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Roumanie, Pologne, Italie, Autriche et Hongrie. Il y avait également des représentants de la France et de la Grande-Bretagne ainsi qu'un observateur américain. Mais les négociations se passèrent essentiellement entre les Puissances intéressées.

L'ordre du jour indique l'esprit technique dans lequel la Conférence entreprit ses travaux. Il comporte les points suivants :

1) Etablissement de traités de compensation entre les Etats successeurs pour l'échange des produits essentiels; 2) amélioration des communications postales, télégraphiques et téléphoniques; 3) accords pour remédier aux difficultés provenant du système des licences, et des prohibitions à l'exportation et à l'importation; 4) accords au sujet du trafic ferroviaire international; 5) accords sur la circulation du matériel roulant de l'ancienne Monarchie en attendant la répartition définitive, sur la restitution des wagons privés, sur la réparation du matériel roulant.

La Conférence répartit le travail entre trois Commissions (relations commerciales, relations postales et télégraphiques, transports) et aboutit à la conclusion d'un proto-

(1) Art. 215 : « Seront fixés par une entente entre les divers Gouvernements intéressés, de manière à assurer le meilleur et le plus équitable traitement à toutes les parties, tous les ajustements financiers qui sont rendus nécessaires par le démembrement de l'ancienne monarchie austro-hongroise et par la réorganisation des dettes publiques et système monétaire... Ces ajustements concernent entre autres, les banques, compagnies d'assurances, caisses d'épargne, caisses d'épargne postales, établissement de crédit foncier, sociétés hypothécaires et toutes autres institutions similaires opérant sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise... ».

cole général et de dix-huit protocoles, arrangements, déclarations ou recommandations (1).

Le Protocole général du 23 novembre 1921 indique dans quelles intentions les Hautes Parties contractantes (qui sont uniquement les Etats successeurs) ont agi : « Les H.P.C.... considérant les difficultés s'opposant au libre développement des relations commerciales, des services postaux, télégraphiques et téléphoniques et aux transports entre Etats qui ont acquis des territoires de l'ancienne Monarchie austro-hongroise ou qui sont nés du démembrement de cette Monarchie,

« Désirant, de plus, surmonter les obstacles qui s'élèvent à la restauration économique de ces Etats,

« Sont tombés d'accord pour prendre les mesures dont l'application doit aboutir à ce résultat. »

Les Etats successeurs comprennent que leur salut économique ne doit pas être recherché dans une aide extérieure mais dans un accord général, ils mettent le doigt sur le mal, qui est le cloisonnement économique de l'Europe centrale.

a) Relations commerciales.

Le Protocole I de Porto-Rose pose le principe de la suppression de toutes prohibitions à l'importation ou à l'exportation. Ces mesures avaient été prises par les Etats successeurs pour éviter le déficit de leur balance commerciale (prohibitions à l'importation) ou pour assurer leur approvisionnement (prohibitions à l'exportation). Les prohibitions à l'importation seront abolies à partir du 1^{er} juillet 1922. Les autres le seront à une date à fixer.

Les prohibitions ne seront désormais admises que pour des raisons de sécurité publique, d'hygiène, ou pour des marchandises faisant l'objet d'un monopole ou dont le commerce est contrôlé.

(1) On trouvera les Conventions dans Strupp, *Documents pour servir à l'histoire du Droit des Gens*, Berlin 1923, t. V, p. 508 à 539, et l'ensemble des résultats de la Conférence dans *International Conciliation*, 1922, p. 233 à 319, avec un commentaire de M. James T. Shotwell.

Les Etats doivent entamer entre eux des négociations en vue de la conclusion de traités de commerce basés sur la liberté du commerce. Il est prévu spécialement l'ouverture de négociations dans un délai de quatre mois entre l'Autriche et la Hongrie pour l'importation en Autriche de peaux brutes, d'huiles végétales, de poils et de soies, entre l'Autriche et la Pologne pour l'importation en Autriche de pétrole brut, entre l'Autriche et la Hongrie pour l'exportation d'Autriche en Hongrie de bois, métaux (acier), magnésite, tannin et papier, entre l'Autriche et l'Italie pour l'importation en Autriche de cellulose, pâte de bois et traverses de chêne pour chemins de fer.

Enfin les Etats s'engagent à s'accorder réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée pour la délivrance des licences d'importation et d'exportation.

b) Trafic ferroviaire.

Des questions techniques compliquées et nombreuses se posaient à la Conférence. Il fallait d'abord adopter un régime transitoire pour la circulation du matériel roulant de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, en attendant son attribution définitive : ce fut l'œuvre de l'accord IX.

Il fallait ensuite prévoir la restitution des wagons de propriété privée (Accord X), se mettre d'accord sur l'aide mutuelle en ce qui concerne le matériel roulant, et sur les réparations de ce matériel (Accord XI).

Enfin il y avait lieu de réglementer le trafic international (Accord XIII pour la réglementation du trafic ferroviaire international, Recommandation XIV relative à la réunion d'une Conférence internationale pour étudier les Conventions internationales européennes sur la réglementation des transports internationaux, Recommandation XV sur l'unification des tarifs ferroviaires internationaux, Recommandation XVI au sujet de l'établissement d'une Commission d'études des besoins essentiels des chemins de fer, Déclaration XVII sur les facilités à accorder à certaines catégories de voyageurs).

c) Postes et télégraphes.

Les décisions de la Conférence de Porto-Rose sur les relations postales se présentent comme des arrangements entre les Administrations des postes. L'Arrangement II a trait aux relations postales (poste à lettres, lettres chargées, mandats de poste, colis, envois grevés de remboursement) (1).

L'Arrangement III est un arrangement spécial entre l'Autriche, la Hongrie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie précisant certaines clauses de l'Arrangement II. La Recommandation IV est relative à la Convention postale aérienne, la Recommandation V à la Conférence postale dont la réunion est projetée à Prague, la Recommandation VI aux noms officiels des villages et des villes.

L'Arrangement VII concerne l'amélioration et la simplification des Services télégraphiques et téléphoniques. Les Administrations s'engagent à assurer le trafic régulier au moyen du réseau existant, et à compléter ce réseau par la construction de nouvelles lignes. Les Administrations doivent améliorer les communications téléphoniques entre certains points importants (notamment Trieste-Vienne; Budapest-Vienne; Belgrade-Vienne; Varsovie-Vienne, etc.).

Il faut encore signaler que la Conférence qui s'était occupée de la question des passeports, la renvoya par le Protocole XVIII à une autre Conférence complémentaire convoquée à Graz en janvier 1922 (2).

Nous avons insisté sur cette Conférence de Porto-Rose car elle constituait juste après la guerre le premier essai important de rétablissement de rapports économiques entre les Etats successeurs. Elle présentait de plus cet avantage d'être une Conférence des Etats intéressés eux-mêmes discutant entre eux les problèmes qui les préoccupaient. Elle contenait en elle une méthode intéressante de solution des questions économiques d'Europe centrale.

(1) La Pologne n'est pas partie à cet Arrangement.

(2) Cette conférence aboutit à la conclusion d'un accord au sujet des passeports et des visas, signé le 27 janvier 1922 entre les sept Etats successeurs.

Les résolutions de Porto-Rose n'ont pas été ratifiées par les gouvernements qui étaient représentés à la Conférence; il peut donc sembler que la Conférence n'a eu aucun succès. Néanmoins les résolutions relatives aux transports et aux services postaux ont été mises en application. La Convention de Graz sur les passeports est entrée en vigueur. Seule la partie de l'œuvre de Porto-Rose relative aux questions économiques générales n'a reçu aucune application.

Trois ans après l'Armistice, deux ans après la Paix, les Etats d'Europe centrale se rendaient compte qu'il fallait renouer le lien économique que la guerre avait brisé. Mais le particularisme des nouveaux Etats était trop fort : ils ne purent accepter des solutions par lesquelles ils craignaient de revenir malgré eux à l'état politique antérieur dont ils s'étaient affranchis.

La question restait entière. Mais tandis que la timide tentative économique de Porto-Rose échouait, la situation financière de l'Autriche ne faisait qu'empirer. Nous avons vu qu'en 1919, 1920 et 1921 l'Autriche avait vécu des subventions de l'étranger. La section autrichienne de la Banque d'Autriche-Hongrie était devenue une simple mais active imprimerie de billets. L'inflation atteignait des proportions vertigineuses. L'Autriche se précipitait vers le néant.

Section 2. LA RESTAURATION FINANCIÈRE DE L'AUTRICHE : L'ŒUVRE DE LA S.D.N.

I. — *Les différents plans.*

Le 1^{er} novembre 1920 la Section d'Autriche de la Commission des Réparations fit un rapport sur la situation économique et financière de l'Autriche et proposa des mesures d'assainissement. La Commission des Réparations enregistra ce rapport le 13 novembre 1920 en considérant qu'il présentait « un tableau exact de la situation écono-

mique et financière de l'Autriche », et constatant que pour « assurer la continuation de l'existence de la République actuelle d'Autriche » il faudrait « une nouvelle aide financière de l'extérieur » qu'il lui était impossible de fournir, elle envoya le rapport aux Puissances alliées et associées.

Une Conférence fut réunie à Paris du 24 au 29 janvier 1921. M. Loucheur proposa un plan de reconstruction qui échoua (1).

La question était renvoyée à la Conférence de Londres qui se tint en mars 1921. Le 17 mars, M. Austen Chamberlain lisait au nom des quatre Gouvernements alliés une déclaration où étaient développés les principes suivants : les Gouvernements de Grande-Bretagne, France, Italie et Japon renoncent pour un nombre d'années à fixer aux privilèges qu'accorde le Traité de Saint-Germain pour leurs créances relatives au coût des armées d'occupation, aux obligations des crédits de secours et aux réparations; le comité financier de la S.D.N. fixera les avances à autoriser sur la garantie des avoirs ainsi libérés et dont l'administration sera contrôlée par lui; un « Trustee » sera chargé de la garde des intérêts suspendus des Puissances et des intérêts des crédits prévus par la présente proposition. La Société des Nations proposera un plan général de restauration (2).

Le Comité financier de la S.D.N. se réunit et indiqua les conditions essentielles de la restauration au premier plan desquelles se trouvait la suspension des privilèges par les treize Gouvernements intéressés pendant une période assez longue (4 avril 1921). Le 31 mai il remettait un rapport dont les traits essentiels étaient : suspension des hypothèques pour vingt ans au moins, adoption par l'Autriche de mesures sévères pour améliorer sa situation financière et pour cela institution d'une banque d'émission indépendante et forte, réforme monétaire, équilibre budgétaire, enfin contrôle de ces opérations par une Commis-

(1) On trouvera le Plan Loucheur du 26 janvier 1921 dans l'Europe Nouvelle, 1921, p. 190.

(2) Voir cette déclaration au J. O. de la S.D.N., 1921, p. 284.

sion internationale. Ce rapport reçut l'approbation du Conseil le 28 juin 1921 (1).

Néanmoins le projet ne fut pas mis à exécution. La sévérité du contrôle effrayait le Gouvernement autrichien et surtout les négociations pour la levée des hypothèques des Gouvernements furent longues et difficiles. Enfin le Gouvernement autrichien ne semblait pas avoir l'énergie nécessaire pour la tâche ingrate qu'est un redressement financier : les crédits étrangers, l'inflation avaient été des solutions de facilité. Pour l'œuvre à entreprendre il fallait un Gouvernement décidé à agir avec vigueur.

L'attente se prolongeant, il fallut que les Puissances intervinssent au début de 1922 pour éviter l'effondrement total qui était imminent. En février le Gouvernement britannique avança 2.250.000 livres sterling en demandant en garantie les tapisseries des Gobelins de Vienne (que la Commission des Réparations libéra de l'hypothèque des réparations), le Gouvernement tchécoslovaque prêta 500 millions de couronnes tchécoslovaques, la France 35 millions de francs et l'Italie 70 millions de lires (2).

En mai 1922 arrivait au pouvoir, en Autriche, Mgr Seipel qui était fermement décidé à appliquer énergiquement un programme d'assainissement financier. Depuis la fin de la guerre, l'Autriche s'était laissé aller, vivant des subventions de l'étranger. Elle devait maintenant réagir et s'aider elle-même. Dans sa déclaration ministérielle Mgr Seipel n'hésita pas à lancer cette phrase courageuse : « La crise actuelle est provoquée par l'ajournement des crédits étrangers, mais aussi par la faute du Parlement et du Peuple autrichiens, qui ne sont pas allés jusqu'au bout des sacrifices nécessaires ». Pour rendre efficaces cette volonté et cette méthode, des moyens étaient indispensables. Le Gouvernement autrichien les demanda à la Conférence interalliée de Londres (août 1922) : l'aide de l'Europe était indispensable au relèvement de l'Autri-

(1) J. O. de la S.D.N., 1921, p. 514 et sq.

(2) Rapport du Comité financier soumis au Conseil de la S.D.N. le 13 mai 1922 : J. O. de la S.D.N., 1922, p. 657.

che, sinon « le ministère réunirait le Parlement en séance extraordinaire et déclarerait, d'accord avec lui, que ni le présent Gouvernement ni aucun autre n'est en mesure de continuer à administrer l'Etat ». Le 15 août, M. Lloyd George répondait au nom du Conseil Suprême que les Gouvernements alliés ne pouvaient pas envisager un nouveau secours financier mais qu'ils renvoyaient la question à la Société des Nations dans l'espoir que si celle-ci proposait un programme de reconstruction efficace, les milieux financiers des différents pays consentiraient à venir en aide à l'Autriche.

Mgr Seipel se rendait compte que l'intervention de la S.D.N. était le seul espoir de salut. Pour s'en convaincre plus profondément et surtout pour en convaincre la S.D.N., il alla entretenir de la situation de son pays les Gouvernements de Tchécoslovaquie, d'Allemagne et d'Italie (fin août 1922). A Prague, M. Benès lui conseilla de solliciter l'aide de la S.D.N.; à Berlin la situation de l'Allemagne était telle que le Gouvernement ne tenait pas à prendre en charge l'économie autrichienne; à Vérone le Chancelier autrichien rencontra M. Schanzer, ministre des Affaires étrangères d'Italie et ils envisagèrent une union douanière et monétaire mais cela n'aboutit à aucun résultat.

Le 31 août le Conseil de la S.D.N. se réunissait pour sa XXII^e session et chargeait le Comité financier d'examiner les aspects financiers du problème de la restauration de l'Autriche.

Le 6 septembre, Mgr Seipel prenait la parole au Conseil pour prononcer un important discours (1). Il exposa ce que seraient les conséquences de la ruine de l'Autriche. Ce serait non seulement le désastre et la misère d'un peuple mais aussi la ruine du point de communication de l'Europe orientale, la disparition d'un des plus anciens centres de civilisation du monde. Politiquement ce serait « une grave atteinte portée aux traités de paix en fournis-

(1) J. O. de la S.D.N., 1922, p. 1.445.

sant la preuve que la nouvelle Autriche créée par eux n'est pas viable », « cela créerait aussi un trou béant au centre de la carte de l'Europe, ce serait un vide qui par sa force d'attraction, entraînerait dans le même abîme tous ses voisins et troublerait par cela — abstraction faite de l'Autriche — l'équilibre qui ne se maintient que très difficilement ».

Mgr Seipel estimait qu'une aide étrangère était indispensable pour permettre à l'Autriche de retrouver un équilibre : « Arraché subitement d'une union séculaire avec les pays voisins, séparé de tous les territoires qui lui fournissaient les matières premières, le peuple autrichien doit trouver peu à peu de nouvelles bases économiques; chargé d'un héritage trop lourd, il fait des efforts considérables pour s'adapter à un nouvel état de choses... Si l'Autriche trouve l'appui étranger indispensable, elle sera viable plus tôt peut-être qu'on ne le pense. L'Autriche possède une agriculture qui ne demande qu'à être intensifiée, elle possède une industrie ancienne que seule la guerre et les conséquences de l'après-guerre ont privée jusqu'à présent des forces nécessaires; elle possède les richesses inutilisées de ses forces hydrauliques qui n'ont pu être exploitées suffisamment. Mais sa richesse la plus précieuse, c'est sa situation géographique excellente, c'est avant tout sa population douée et laborieuse. »

Mgr Seipel concluait en déclarant que l'Autriche admettait l'institution d'un contrôle de ses finances : « Il serait peu raisonnable pour de vaines raisons de prestige de se refuser à un remède qui apporte la guérison ».

Le Comité financier élaborait un programme qui, accepté par les Gouvernements, allait constituer l'esquisse des Protocoles qui furent signés le 4 octobre. D'autre part il insista sur l'idée que, en dehors de la réforme financière et budgétaire, il fallait étudier le problème fondamental de la situation économique de l'Autriche. Dans ce but le Comité économique suggéra la conclusion de conventions et d'accords bilatéraux entre l'Autriche et chacun des Etats successeurs, sur la base du Protocole écono-

mique de Porto-Rose. En dehors de cela, rien ne fut fait dans le domaine économique. On paraît simplement au plus urgent.

Le Comité financier (1) estimait qu'avec des mesures radicales et de l'autorité, l'équilibre budgétaire pouvait être réalisé en deux ans. Pour cela il fallait une réforme des entreprises industrielles de l'Etat et une réduction du nombre des fonctionnaires, il fallait des mesures pour empêcher l'augmentation du déficit (relèvements de tarifs, stabilité intérieure de l'Autriche, amélioration des relations économiques), il fallait créer une banque d'émission. Le montant du déficit envisagé comme inéluctable pendant la période de transition était évalué à 650 millions de couronnes-or. Il faudrait pour cela faire appel à des crédits extérieurs, garantis par les Puissances. Le Gouvernement devrait avoir pleins pouvoirs pour prendre les mesures nécessaires. L'œuvre de redressement serait contrôlée par des agents de la S.D.N.

Ce programme ressemblait singulièrement à celui qui avait été élaboré en 1921. Mais cette fois, il allait être accepté et mis en application.

Le mercredi 4 octobre 1922 étaient signés, à Genève, trois Protocoles renfermant le plan de relèvement financier de l'Autriche (2). Les signataires étaient les Gouvernements de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie, de la Tchécoslovaquie et de l'Autriche.

II. — *Les Protocoles de 1922.*

Le Protocole I est un protocole politique relatif à la condition juridique de l'Autriche. Il contient la déclaration solennelle des signataires de « respecter l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Au-

(1) Réponses du Comité financier aux questions qui lui ont été adressées par le Comité d'Autriche de la S.D.N. J. O. de la S.D.N., 1922, p. 1.463. Egalement V. Restauration financière de l'Autriche, p. 187, et V. Europe Nouvelle, 1922, p. 1.298.

(2) J. O. de la S.D.N., 1922, p. 1.471; Restauration financière de l'Autriche, p. 149.

triche », de « ne chercher aucun avantage spécial ou exclusif d'ordre économique ou financier de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance », de « s'abstenir de toute action qui pourrait être contraire à l'esprit des conventions qui seront stipulées en commun pour la reconstruction économique et financière de l'Autriche ou qui pourrait porter préjudice aux garanties que les Puissances auraient stipulées pour sauvegarder les intérêts des créanciers et des Etats garants ». L'Autriche, d'autre part, « s'engage, dans les termes de l'article 88 du Traité de Saint-Germain, à ne pas aliéner son indépendance » et à s'abstenir « de toute négociation et de tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance ». Il est spécifié que l'Autriche conserve sa liberté pour tout ce qui touche à son régime économique ou à ses relations commerciales, « étant entendu, toutefois qu'elle ne pourra porter atteinte à son indépendance économique par l'octroi à un Etat quelconque d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs, de nature à menacer cette indépendance ».

Ce protocole politique est ouvert à la signature de tous les Etats qui voudront y adhérer.

Aucun lien juridique ne le rend solidaire des Protocoles II et III. L'adhésion au Protocole I n'implique pas l'adhésion aux autres Protocoles et d'autre part la limitation dans le temps qui découle de la nature même des Protocoles II et III n'est nullement inscrite dans le Protocole I. Ce dernier fait naître à la charge des Puissances et de l'Autriche certaines obligations dans les domaines politique et économique, obligations considérées comme indispensables par les Puissances « dans l'intérêt de l'Autriche et de la paix générale ».

Les mesures destinées à « aider l'Autriche dans son œuvre de restauration économique et financière » sont prévues dans le Protocole II. Ce Protocole est signé par les quatre Puissances et l'Autriche, et est ouvert à la signature de tous les autres pays désirant s'associer au projet

financier. Le Gouvernement autrichien peut émettre un emprunt pour produire une somme effective équivalente au maximum à 650 millions de couronnes-or (art. 1). Les Gouvernements britannique, français, italien, tchécoslovaque (et les autres Gouvernements qui accèderaient au Protocole) s'engagent à demander à leur Parlement l'autorisation de garantir le service de l'annuité de cet emprunt. Cette garantie n'est pas solidaire et est proportionnelle pour chaque Etat à la tranche garantie. D'autre part la garantie personnelle des Etats est renforcée par l'affectation comme gages à l'emprunt de sûretés réelles : recettes brutes des douanes et du monopole des tabacs (article 5 du Protocole III). Un Comité de Contrôle des Etats garants est chargé d'approuver les conditions d'émission de l'emprunt garanti ainsi que le chiffre de l'annuité nécessaire au service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt. Tout emprunt projeté par le Gouvernement autrichien doit recevoir son approbation (art. 7 du Protocole II). Il détermine le cas échéant, les conditions dans lesquelles devront avoir lieu, le cas échéant les avances des Gouvernements (art. 8), donne son assentiment à la conversion des emprunts (art. 9), peut exiger la production de tous documents sur la gestion des revenus affectés en garantie (art. 10), requérir l'affectation d'autres revenus si les revenus affectés sont insuffisants (art. 11).

Le Protocole III se présente sous la forme d'une déclaration signée par Mgr Seipel, agissant au nom du Gouvernement autrichien. Il précise les obligations de l'Autriche.

Le Protocole II prévoit que le produit de l'emprunt garanti ne pourra être employé que sous l'autorité d'un Commissaire général désigné par le Conseil de la S.D.N. (art. 4). D'après le Protocole III (art. 2) le Gouvernement autrichien établira en collaboration avec ce Commissaire « un programme de réformes et d'assainissement à réaliser par étapes et destiné à permettre à l'Autriche de rétablir un équilibre permanent de son budget dans un délai de deux ans et dont les lignes d'ensemble ont été tracés dans

le rapport du Comité financier », et demandera au Parlement d'approuver ce plan. Pour l'exécution de ce programme, le Gouvernement autrichien « présentera immédiatement un projet de loi qui, pendant deux ans, donnera à tout Gouvernement qui serait alors aux affaires, pleins pouvoirs pour prendre toutes mesures nécessaires en vue d'assurer le rétablissement de l'équilibre budgétaire » (article 3). Le Commissaire général est responsable devant le Conseil de la S.D.N. Il aura pour mission de requérir l'exécution du programme de réformes et de veiller à son exécution (art. 4). Il contrôlera les gages affectés au service de l'emprunt (art. 5). Ses fonctions prendront fin par décision du Conseil de la S.D.N., quand la stabilité financière de l'Autriche aura été assurée (art. 4). Enfin le Gouvernement autrichien abandonne tout droit d'émission de papier-monnaie; la Banque d'émission devra, par ses statuts, être assurée vis-à-vis du Gouvernement d'une pleine autonomie (art. 6).

III. — *Le redressement financier.*

Les protocoles ayant été signés, il fallait passer à l'exécution. Nous résumerons rapidement cette œuvre de redressement pour en saisir l'essentiel. Son détail, fort intéressant d'ailleurs, relève de la pure technique financière. Il ne touche pas directement notre sujet (1). Il suffira d'en indiquer les grandes lignes.

a) 4 octobre-14 décembre 1922.

Cette courte période, qui suit immédiatement la signature des Protocoles est l'époque de la traduction en mesures pratiques des dispositions qu'ils renferment : vote de la loi accordant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement (2), ratification des Protocoles de Genève, vote de la

(1) On trouvera tous les détails techniques dans la publication de la S.D.N. « La restauration financière de l'Autriche » et dans la bibliographie qui y est citée. Voir aussi notre bibliographie *in fine*.

(2) Nous avons eu l'occasion de dire comment ces pouvoirs furent accordés.

loi de reconstruction. Une délégation du Conseil de la S. D. N. arrêta avec le Gouvernement autrichien le programme de réforme budgétaires comportant des dispositions relatives aux économies à réaliser (réformes administratives, réorganisation des entreprises d'Etat, renvoi de fonctionnaires), des dispositions relatives à l'augmentation des recettes (douanes, monopoles, taxes de consommation, impôts directs, taxes sur les échanges et droits d'enregistrement), des dispositions relatives aux ressources financières des provinces et des communes. Pendant deux ans ce plan allait servir de base à l'élaboration du budget par le Gouvernement autrichien. La loi de restauration (« Wiederaufbaugesetz ») fut votée le 3 décembre 1922. Les Protocoles avaient été ratifiés la veille. Le 26 novembre le Parlement avait voté à l'unanimité la loi constitutionnelle accordant les pleins pouvoirs à un conseil de Cabinet extraordinaire. D'autre part la délégation et le Gouvernement avaient établi les nouveaux statuts de la Banque d'émission : son conseil d'administration ne comprendra aucun fonctionnaire et sera élu par les actionnaires, à l'exception du Président; elle ne pourra faire que des opérations d'ordre commercial; elle a le privilège de l'émission dont la couverture métallique sera portée progressivement de 20 à 33 1/3 %. Le Parlement entérina le tout le 14 novembre (1).

b) 15 décembre 1922-août 1923.

Le 15 décembre 1922, le Docteur Zimmerman, Commissaire général désigné par la S. D. N., arriva à Vienne, accompagné de ses collaborateurs techniques. Dans son premier rapport, il signala que la situation était toujours grave et « que le problème financier tout entier était dominé par la question de savoir si oui, ou non, des crédits provisoires, puis définitifs, seraient mis en temps voulu à la disposition de la trésorerie ».

(1) La souscription au capital de la Banque fut couverte du 4 au 15 décembre.

Le 7 janvier 1923, la Grande-Bretagne, la France, la Tchécoslovaquie et l'Italie avaient ratifié leur promesse de garantie de l'emprunt à long terme. A la fin de février le Gouvernement autrichien était autorisé à émettre un emprunt à court terme (un an) de trois millions et demi de livres sterling.

Le 20 février la Commission des Réparations libérait du privilège établi par l'article 197 du Traité de Saint-Germain pour le règlement des réparations, les revenus affectés ou susceptibles d'être affectés à la garantie de l'emprunt à émettre, pour une période de vingt années. Cette mesure fut étendue au privilège dont jouissaient les détenteurs de bons de relèvement (lettre, en date du 7 juin 1923. du Secrétaire général de la Commission des Réparations au Ministre d'Autriche à Paris) (1).

A la garantie des quatre Puissances signataires des Protocoles de Genève, vint s'ajouter celle de la Belgique, de la Suède, du Danemark et des Pays-Bas pour l'émission d'un emprunt produisant une somme nette de 585 millions de couronnes or (2). Par ailleurs le Gouvernement suisse versa une avance directe de 20 millions de couronnes-or. Le Gouvernement espagnol s'était engagé à garantir 4 % : il n'obtint la ratification de cette garantie que plus tard : cela servit à garantir la tranche espagnole (produit net 26 millions de couronnes-or).

Un engagement général, approuvé par le Comité de contrôle, fixe les conditions de l'emprunt (3). Trois *fiduciaires* (Trustees) nommés par le Conseil de la S.D.N. sont chargés de recevoir du Gouvernement autrichien les fonds nécessaires au service de l'emprunt et de diriger l'application de ces fonds à ce service (intérêt et amortissement) : l'obligation générale précise leurs fonctions.

(1) Voir ces deux documents dans *Restauration financière de l'Autriche*, p. 163 et 165.

(2) La garantie était ainsi répartie :

France	24,5 %	Belgique	2,0 %
Grande-Bretagne	24,5 %	Suède	2,0 %
Tchécoslovaquie	24,5 %	Danemark	1,0 %
Italie	20,5 %	Pays-Bas	1,0 %

(3) V. ce document dans *Restauration financière de l'Autriche*, p. 167.

L'emprunt fut émis en plusieurs tranches (1) de juin à août 1923, à Londres, à New-York, à Stockholm, à Amsterdam, à Paris, à Londres, à Rome, en Suisse et à Vienne; en Belgique, la tranche fut prise par un consortium de banques, en Tchécoslovaquie par le Gouvernement (2). Toutes les émissions furent couronnées de succès.

Pendant ce temps, le travail de réforme amorcé par la Délégation de la S.D.N. se poursuivait sous le contrôle intelligent et énergique du Dr Zimmerman. La Banque d'émission avait été créée et le Commissaire général convint avec le Gouvernement autrichien de la nomination d'un conseiller technique auprès de la Banque. Le poste de conseiller n'était pas prévu par les Protocoles, mais sa création fut une innovation heureuse qui eut une influence salubre sur la politique prudente de la Banque.

Pour exercer efficacement son contrôle sur la gestion des finances publiques, le Commissaire général exigea que le Gouvernement lui soumit chaque mois ses prévisions budgétaires pour le mois suivant. Plus tard fut introduit l'établissement de comptes clos pour les mois écoulés.

Au 7 juillet 1923, 44.871 fonctionnaires avaient été licenciés. Le nombre des ministères avait été réduit, des services avaient été supprimés.

Le problème le plus urgent était la réforme des chemins de fer. Des experts furent chargés de rédiger un rapport qui devait permettre de prendre des mesures telles que le déficit passa de 36 millions de schillings en 1923 à 0,9 million en 1924 : en 1925 on enregistrait un excédent de 4,2 millions. Le 29 mars 1923 un accord était intervenu entre les Gouvernements autrichien, hongrois, italien et yougoslave, et la Compagnie des chemins de fer du Sud (Südbahn) au sujet de la répartition définitive des voies

(1) D'après l'engagement général — qui applique en cela la règle générale du Droit international privé, — le paiement des intérêts doit être fait « en la monnaie du pays » où la tranche a été émise. Ainsi les Trustees agissent-ils valablement en acquittant les intérêts de la tranche américaine en dollars dépréciés en vertu de la Résolution X du Congrès des Etats-Unis.

(2) Pour le détail des tranches, voir Rudolf Karl, *Die Oesterreichische Völkerbundanleihe*, Vienne, 1925, page 74 et 75.

ferrées et des charges devant être assumées par les parties.

En ce qui concerne le budget, le retour à la confiance et les mesures prises en vertu du plan de réformes avaient pour conséquence une diminution considérable du déficit par rapport au chiffre maximum prévu par le Commissaire général. Les recettes étaient de 25 % supérieures aux prévisions.

Dans son neuvième rapport (septembre 1923), le Commissaire général pouvait écrire : « On peut dire que, dans l'ensemble, les prévisions économiques du programme de Genève se réalisent pleinement; le rétablissement de la confiance, la restauration des finances publiques, la stabilisation de la monnaie ont véritablement créé l'atmosphère favorable dans laquelle peuvent se développer les ressources de l'économie privée. Vienne a repris son rôle de grande place financière; le crédit des affaires privées a profité du relèvement du crédit du pays, la couronne stabilisée, cette nouvelle monnaie de l'Autriche, inspire aujourd'hui confiance à l'intérieur comme au dehors ».

Or, un an auparavant, l'Autriche, par l'organe de son Gouvernement, menaçait de poser son bilan !

c) septembre 1923-septembre 1924.

Le fait le plus important de cette année est la lenteur de l'œuvre de réforme administrative. On avait fixé un chiffre global de 100.000 fonctionnaires à licencier pour le 1^{er} juillet 1924. A cette date le nombre des licenciements ne devait s'élever qu'à 68.330. Le Gouvernement n'arriva pas à la réforme administrative nécessaire. D'autre part un retard analogue se produisit dans les négociations du Gouvernement avec les provinces et les communes au sujet des subventions du Gouvernement central et des finances locales.

La raison de cet affaiblissement de la volonté de procéder à des mesures d'économie radicales vient de ce que la situation budgétaire était plus favorable qu'on ne l'avait

prévu, du fait de l'augmentation des recettes. Mais le Commissaire général insistait sur la nécessité d'économies substantielles. En avril 1924, à la suite d'opérations malheureuses de spéculation à la baisse sur le franc français, les valeurs autrichiennes tombèrent de 27 %. La Banque nationale attendit le mois de juin pour relever son taux d'escompte et protéger ainsi ses réserves. Le nombre des chômeurs commença à augmenter.

Dans ces conditions, devant ce marasme commercial et cette crise financière, le Comité financier et le Conseil de la S.D.N. examinèrent la question du niveau du budget (qui avait été fixé à 350 millions de couronnes-or en 1922 et que le Gouvernement autrichien voulait voir élever) et celle de l'utilisation de l'emprunt.

Une enquête eut lieu en août et septembre 1924 et un accord intervint entre le Gouvernement autrichien, le Commissaire général et le Comité financier que le Conseil de la S.D.N. entérina le 16 septembre 1924. La base budgétaire serait fixée à 545 millions de couronnes-or. Le Gouvernement continuerait son œuvre de réformes (une série de mesures était décidée). Le contrôle serait restreint à une vérification destinée à s'assurer si les limites générales du budget étaient maintenues.

d) septembre 1924-juin 1926.

Pendant cette période, les mesures prévues en septembre 1924 vont être mises en exécution.

D'autre part l'Autriche se ressent de la dépression commerciale et économique dont les premiers symptômes datent du printemps 1924 et qui va se manifester jusqu'à l'été de 1925. Augmentation du chômage, du nombre des faillites, déficit de la balance commerciale, tout cela fit naître dans l'opinion publique des doutes sur la « viabilité de l'Autriche ». L'œuvre de restauration financière allait-elle être anéantie par les difficultés économiques de l'Autriche ?

Le Conseil de la S.D.N. décida d'envoyer deux experts en Autriche afin de procéder à une enquête sur la situation économique du pays. Au mois de juin 1925, il chargea M. W.-T. Layton et le professeur Charles Rist, deux économistes d'une intelligence et d'une science hors pair de rechercher l'influence que les conditions économiques de l'Autriche pourraient avoir sur l'œuvre de restauration financière entreprise sous les auspices de la S.D.N. Le rapport que M. Layton et le Professeur Rist soumirent au Conseil lors de sa réunion de septembre 1925 est un document capital sur l'Autriche au point de vue économique (1).

Les experts constatent l'amélioration constante de la situation économique en Autriche, amélioration qui s'est produite malgré la crise financière de 1924. Sans doute le nombre des chômeurs est élevé mais l'Autriche est loin d'être revenue à une situation économique normale : ses productions agricole et industrielle sont très au-dessous du chiffre d'avant-guerre. D'autre part il y a un excédent permanent de main-d'œuvre du fait que Vienne n'est plus la capitale d'un grand empire. La question qui se pose pour l'Autriche est de savoir quel laps de temps lui est nécessaire pour revenir à une vie normale. Sa solution dépend en grande partie des conditions du commerce extérieur. Or l'Autriche qui, avant-guerre, constituait une partie d'une vaste unité économique autonome, n'est plus qu'un petit pays incapable de trouver sur son territoire les denrées alimentaires et les matières premières nécessaires, et dépendant, pour ses moyens d'existence, de l'exportation de ses marchandises et de ses services. Elle est entourée aujourd'hui de hautes barrières douanières et notamment là où elle devrait trouver ses débouchés naturels. Le protectionnisme de l'Europe centrale est poussé à l'extrême : il en est résulté une diminution très considérable du commerce de l'Autriche avec les Etats successeurs, diminution qu'elle n'a pas pu compenser par les relations avec les marchés éloignés.

(1) Documents de la S.D.N., C. 440, M. 162, 1925, II.

L'industrie autrichienne, continue le rapport, est entravée également par le manque de capitaux. Les taux d'intérêt sont élevés. Le système bancaire, trop important pour les besoins actuels du pays, les alourdit encore. Il est nécessaire que les crédits étrangers consentis à l'Autriche soient maintenus : pour cela la stabilité de la couronne, la politique monétaire de la Banque d'émission, la réputation des grandes institutions bancaires de Vienne doivent inspirer une confiance absolue, fortifiée par la situation intérieure du pays.

Les charges sociales et fiscales de l'Autriche sont lourdes mais les experts ne croient pas qu'elles puissent avoir une influence vitale sur le rétablissement économique.

En définitive le facteur qui décidera si l'Autriche doit rester pauvre ou s'il lui est possible de revenir à un niveau de vie normal et plus confortable, est la possibilité pour ce pays de vendre ses marchandises à l'étranger. Répondant à l'objection si souvent développée par l'opinion allemande de l'impossibilité pour l'Autriche de maintenir son existence dans le monde actuel, les experts citent l'exemple de la Suisse, dont les ressources naturelles sont moins nombreuses que celles de l'Autriche et qui doit même importer une quantité plus grande de denrées alimentaires : la Suisse est dans l'Europe un des pays où la richesse moyenne atteint peut-être son maximum. Ils croient que le rétablissement économique de l'Autriche sera rapide si les barrières douanières de l'Europe centrale peuvent être sensiblement abaissées.

A la suite de ce rapport le Comité économique de la S.D.N. adopta le 5 décembre 1925 des recommandations (nécessité de l'intensification de la production agricole de l'Autriche, conclusion d'accords commerciaux aussi étroits que possible entre l'Autriche et les Etats successeurs ou cessionnaires, etc) mais elles ne furent suivies d'aucun effet.

Cependant la situation financière de l'Autriche s'était considérablement améliorée. Le Conseil de la S.D.N., suivant l'avis du Comité financier stipula en détail les con-

ditions dans lesquelles il devait être mis fin au contrôle. A partir du 1^{er} janvier 1926, le contrôle du budget devait cesser. Seuls étaient maintenus le contrôle des recettes affectées en gage et celui de l'utilisation du solde de l'emprunt de restauration.

Le 9 décembre 1925 le Conseil, sur avis du Comité financier, décidait qu'après le départ du Commissaire général, les recettes affectées en gage seraient placées sous l'administration des fiduciaires et que les dépenses effectuées par voie de prélèvement sur le solde de l'emprunt seraient placées sous le contrôle du Comité financier. Le Comité de contrôle qui continuerait à exister, pourrait dorénavant communiquer directement avec le Gouvernement autrichien.

Le 9 juin 1926, le Conseil de la S.D.N. « s'étant rendu compte que la stabilité financière est assurée » décida que le contrôle prendrait fin le 30 juin 1926. C'est à cette date que le Dr Zimmerman quitta Vienne, après avoir accompli sa tâche.

Le plan de la S.D.N. avait pleinement réussi. Mis en œuvre par des hommes énergiques et compétents, il avait réalisé une tâche qui semblait impossible en 1921 et 1922. L'Autriche avait depuis décembre 1924 une nouvelle monnaie stable, basée sur l'étalon-or, le schilling. Il avait suffi de la moitié de l'emprunt international pour combler les déficits budgétaires; le reste avait été investi dans d'importants travaux (notamment électrification des chemins de fer). La restauration financière de l'Autriche est une œuvre à l'honneur de la S.D.N.

IV. — *Nouvelles incertitudes. Le Protocole de Genève de 1932. Conversion de 1934.*

Cependant si les finances de l'Autriche avaient été restaurées, rien n'avait été fait dans le domaine économique. De plus d'autres éléments d'incertitude s'élevaient : en 1929 la crise économique mondiale éclatait, qui allait tou-

cher les Etats convalescents comme l'Autriche d'une façon particulièrement dure, et surtout en 1931 l'Allemagne prenait l'initiative de tenter la conclusion d'une union douanière avec l'Autriche (1) qui allait aggraver une situation déjà ébranlée par la crise. Les capitaux étrangers effrayés par cette tentative s'enfuient.

Au début de l'été 1931, la *Kreditanstalt*, gros établissement financier de Vienne s'effondre entraînant de multiples entreprises secondaires avec elle.

Le 7 août 1931 le Gouvernement autrichien adresse un appel à la Société des Nations, lui demandant de bien vouloir procéder à un examen des difficultés économiques et financières de l'Autriche et de chercher les moyens d'y remédier.

Le Comité financier examine la question et dans son rapport du 25 septembre (2) indique la situation : le déficit budgétaire de 13 millions de schillings en 1930, atteindra 168 millions de schillings en 1931 : 100 millions doivent être prévus pour le renflouement de la *Kreditanstalt* dont le Gouvernement s'est engagé à garantir les dépôts. La Banque nationale, malgré cette affaire, conserve une position très solide. Le Chancelier autrichien a déclaré la volonté du Gouvernement de maintenir l'équilibre budgétaire en prenant une série de mesures d'économie, et son désir d'établir une collaboration avec le Comité financier. Le Comité estime qu'il serait nécessaire que le Gouvernement autrichien se procure 250 millions de schillings de crédits extérieurs.

A la suite de ce rapport, le Conseil de la S.D.N. charge le Comité financier de coopérer avec le Gouvernement autrichien à la mise en œuvre du plan de réformes. Mais aucune aide financière n'est envisagée.

Le 29 janvier 1932, le Comité financier soumet au Conseil un rapport où il note les efforts du Gouvernement

(1) Nous verrons à leur place les aspects économique et politique de la tentative de 1931.

(2) J. O. de la S.D.N., 1931, III, 2.406.

autrichien pour équilibrer le budget, la réorganisation de la Kreditanstalt et les mesures à prendre par le Gouvernement. Il estime que les difficultés en présence desquelles on se trouve pourront être surmontées si l'on agit avec fermeté.

Pendant ce temps le Gouvernement autrichien négociait l'octroi de crédits à court terme et obtenait 190 millions de schillings.

Le Comité financier examina de nouveau la situation des finances publiques autrichiennes au mois de mars 1932 et soumit son rapport au Conseil de la S.D.N. le 12 avril (1). Il constatait que le budget devrait faire face aux dépenses accrues par le chômage et la réorganisation de la Kreditanstalt, par des économies administratives. La Banque nationale était présidée depuis février par le Dr Kienböck (ancien ministre des finances pendant la période 1922-1924) qui pratiquait une politique prudente de crédit et de réduction du portefeuille. Il concluait qu'aux 190 millions de crédits obtenus, devait s'ajouter encore un crédit de 100 millions de schillings et envisageait que ce crédit obtienne une garantie analogue à celle de l'emprunt de 1923.

Le Conseil de la S.D.N. s'étant réuni en mai, M. Eden, au nom du Gouvernement anglais, et M. Paul-Boncour, au nom du Gouvernement français, déclarèrent que l'Autriche avait droit à une aide spéciale, étant donné la situation à laquelle elle avait dû s'adapter à la suite des Traités de Paix. M. Kienböck exposa que son Gouvernement, malgré les mesures prises, se trouvait acculé à l'alternative suivante : ou bien suspendre le transfert du service de la dette extérieure, ou bien épuiser le reste de sa couverture en or et en devises pour pouvoir continuer le service de sa dette (2).

Le Conseil rappela à l'Autriche le caractère obligatoire et solennel de ses engagements, il invita d'autre part le Comité financier à faire examiner par une délégation

(1) J. O. de la S.D.N., 1932, p. 1.039.

(2) J. O. de la S.D.N., 1932, p. 1.244 et suivantes.

les problèmes financiers soulevés par le rapport du 12 avril. Pratiquement le principe d'une nouvelle aide financière à l'Autriche était admis. On avait reculé le jour où les Puissances devraient prendre parti mais maintenant il n'y avait plus à tergiverser.

Le 20 juin 1932 la délégation du Comité financier faisait savoir que le projet était prêt et soulignait le caractère d'urgence de la décision à prendre.

C'est ce projet qui fut approuvé par le Conseil de la S.D.N. et signé par les représentants de l'Autriche, de la Belgique, de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Italie le 15 juillet 1932, à Genève (1).

Le Préambule du Protocole de Genève contient l'affirmation de la part du Gouvernement autrichien de « sa volonté de faire face ponctuellement à toutes ses obligations extérieures ». Les autres Gouvernements « sont prêts à apporter une nouvelle aide à l'Autriche » à l'effet de « maintenir l'œuvre de restauration économique et financière » de 1922. Ces Gouvernements, « y compris le Gouvernement autrichien, déclarent fonder cette aide sur le Protocole n° I signé à Genève le 4 octobre 1922, avec tous les engagements qu'il comporte; Protocole dont les dispositions sont considérées comme étant reproduites ici ». La formule du Protocole à cet égard mérite l'attention : on ne renouvelle pas les dispositions du Protocole I de Genève, contrairement à ce que certains commentateurs ont pensé, mais on s'y réfère. Le Protocole I de Genève n'avait, en effet aucun besoin d'être renouvelé, étant donné qu'il a été souscrit sans aucune limitation de durée. La formule employée dans le Protocole de Genève vient confirmer sur ce point l'interprétation que nous avons formulée à ce sujet.

Le Protocole stipule que les Gouvernements de la Belgique, du Royaume-Uni, de la France et de l'Italie s'engagent à demander les autorisations nécessaires pour pouvoir garantir ou fournir au Gouvernement autrichien un

(1) Recueil de la S.D.N., CXXXV, p. 285.

emprunt d'un montant net de 300 millions de schillings. L'emprunt sera conclu pour vingt années. Aucune solidarité ne liera les Etats garants (art. 1 et 2).

Le Gouvernement autrichien s'engage à prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre de son budget et l'équilibre financier des chemins de fer. Le règlement de la question de la Kreditanstalt fait également partie de ce programme de réformes financières (art. 4, 5 et 6).

Le Gouvernement autrichien doit demander au Conseil de la S.D.N. de nommer un représentant de la S.D.N. et de désigner un conseiller auprès de la Banque nationale d'Autriche (art. 9).

Le Protocole, ratifié par l'Autriche (14 novembre 1932), l'Italie (27 décembre 1932), la Grande-Bretagne (29 décembre 1932) et la France (31 décembre 1932) est entré en vigueur le 31 décembre 1932 (1). Il a été ratifié par la Belgique le 23 septembre 1933 (2); il a reçu l'adhésion de la Tchécoslovaquie le 20 janvier 1934 (3) et des Pays-Bas le 20 février 1934 (4). La Grande-Bretagne et la France ont donné leur garantie chacune pour 100 millions de schillings, l'Italie pour 30 millions et la Belgique pour 5 millions.

Pendant l'année qui suivit la signature du Protocole de Genève (juillet 1932 à juillet 1933) le Gouvernement autrichien réussit à rétablir l'équilibre budgétaire et le déficit des chemins de fer fut ramené de 105 à 80 millions de schillings. Il renforça son contrôle sur l'administration financière des collectivités locales. La Banque nationale suivit les directives du Protocole (5).

L'emprunt fut émis à Londres, Paris, Rome et en Suisse avec succès en août 1933. L'Etat autrichien put rembourser tous ses emprunts extérieurs à court terme et une

(1) J. O. de la S.D.N., 1933, p. 392.

(2) J. O. de la S.D.N., 1934, p. 11.

(3) J. O. de la S.D.N., 1934, p. 281.

(4) J. O. de la S.D.N., 1934, p. 384.

(5) Rapport du Comité financier du 26 mai 1933.

partie importante de sa dette flottante intérieure (1). A la fin de 1933 un emprunt intérieur à lots fut émis pour contribuer à assurer l'équilibre budgétaire en 1933 et 1934 (emprunt prévu par le Protocole) : il a pleinement réussi.

Le Protocole de 1932 a permis à l'Autriche de résister de nouveau à la tourmente économique. Mais le fardeau des emprunts est bien lourd. C'est pourquoi le Gouvernement autrichien a demandé pendant l'été 1934 au Comité des Etats garants de l'Emprunt garanti de 1923 l'autorisation de procéder à la conversion de cet emprunt. Cette autorisation était nécessaire d'après les engagements de l'Autriche et l'opération ne pouvait réussir qu'avec l'appui des Etats garants.

Le Comité des Etats garants a donné son autorisation et l'affaire est venue devant le Comité financier. Celui-ci a constaté que « malgré de récentes difficultés d'ordre politique, la stabilité de la monnaie n'a subi aucune atteinte; en fait la réserve d'or et de devises étrangères de la Banque nationale a augmenté; les exportations se sont améliorées et les dépôts de l'épargne ont continué de s'accroître ». Par contre l'Autriche est en présence de graves difficultés budgétaires (140 millions de déficit prévus pour l'année 1934) : la conversion permettra de soulager le budget autrichien. Le Conseil de la S.D.N. accepta donc de nommer les « trustees » de l'Emprunt de conversion, le 25 septembre 1934 (2).

La conversion a eu lieu dans les mois qui suivirent et réussit pleinement. Elle a permis à l'Autriche de réaliser une économie de 60 millions de schillings par an et ouvre des perspectives pour de nouvelles opérations de ce genre (3).

C'est ainsi que les finances de l'Autriche qui mena-

(1) Rapport du Comité financier du 12 octobre 1933. J. O. de la S.D.N., 1933, p. 1.661.

(2) V. le Rapport de M. Mc Dongall au Conseil et la Résolution du Conseil au J.O. de la S.D.N., 1934, p. 1.435.

(3) Rapports de M. Rost Van Tonningen, représentant du Comité financier en Autriche et de M. Maurice Frère, conseiller auprès de la Banque nationale, au Comité financier : 9 janvier 1935.

çaient de l'entraîner à la ruine totale, ont été restaurées grâce à l'intervention de la S.D.N. et aux emprunts contractés avec la garantie des Puissances. Malgré tout la situation financière de l'Autriche reste précaire car si son organisation technique est bonne, elle ne possède pas les bases économiques nécessaires pour une activité normale dans le cadre qui est le sien depuis la guerre.

Recherchons maintenant quelles solutions ont été proposées au problème des relations économiques de l'Autriche nouvelle.

Section 3. LE PROBLÈME DES RELATIONS ÉCONOMIQUES DE L'AUTRICHE.

Les données du problème sont simples : elles ont été à maintes reprises énoncées par le Comité économique de la S.D.N. Le rapport de M. Layton et du Professeur Rist les exprime d'une façon particulièrement nette. Pour trouver des conditions de vie économique normales, l'Autriche doit posséder des fournisseurs et des clients avec lesquels les relations soient facilitées au maximum. Elle tire de l'étranger la majeure partie des denrées alimentaires dont elle a besoin et presque toutes ses matières premières, excepté le fer. Pour compenser le déficit de sa balance commerciale, il faut qu'elle trouve des débouchés aux produits de son industrie, à ses bois, à son sel, à ses produits de luxe, il faut aussi qu'elle ait des postes actifs à la balance des paiements, en développant son rôle d'intermédiaire commercial, de banquier de l'Europe centrale.

Mais comment résoudre ce problème ? Voilà l'énigme. Depuis la guerre, presque toutes les solutions possibles ont été proposées. Aucune n'a été retenue. Elles émanaient des Puissances intéressées à l'Autriche. Nous les examinerons, nous rechercherons les causes de leur échec, et en conclusion tant de cette étude du problème des relations économiques de l'Autriche que de l'ensemble de ce chapitre nous essaierons de tirer les enseignements des faits économiques et financiers examinés.

Lors de la Conférence de la Paix, on avait parlé de maintenir en Europe centrale les liens économiques dont la rupture, on le prévoyait, créerait une situation difficile. On avait parlé d'une fédération danubienne. « Mais d'une part les intéressés s'y sont refusés; d'autre part l'Italie n'a pas dissimulé la défiance qu'une telle solution lui eût inspirée. Il a donc fallu se borner, dans un ordre plus modeste, à favoriser de libres accords » (1).

Ces accords ne furent pas conclus. Nous avons dit l'échec complet de la Conférence de Porto-Rose. Les Etats voisins de l'Autriche s'entourèrent de barrières douanières. On sait la vie tragique de l'Autriche dans ces premières années. Elle avait essayé de s'unir à l'Allemagne et cela lui avait été interdit.

Au mois de juin 1922 le Chancelier d'Autriche, Mgr Seipel, et le ministre des Affaires étrangères informèrent le ministre d'Italie à Vienne qu'ils considéraient comme désirable pour l'Autriche de conclure avec l'Italie un traité destiné à établir des liens économiques plus étroits entre ces deux pays et comme moyen pratique pour atteindre ce but, ils mentionnèrent la possibilité d'un régime d'union douanière.

Le 22 août 1922, Mgr. Seipel rencontrait M. Schanzer, ministre des Affaires étrangères d'Italie à Vérone. M. Schanzer promit un examen rapide des propositions d'union économique des deux pays. Cependant il déclara à Mgr Seipel que l'Italie ne formulerait pas de propositions concrètes avant que la S.D.N. ait fait connaître ses décisions sur la question de l'aide financière à l'Autriche qui allait lui être soumise. De plus il manifesta le désir du Gouvernement italien de n'agir dans ce domaine qu'en complet accord avec les cabinets étrangers intéressés c'est-à-dire l'Angleterre et la France.

En réalité c'était de la part du Gouvernement italien une fin de non-recevoir. Si politiquement l'union douanière eût tenté l'Italie, économiquement ç'eût été une bien mau-

(1) André Tardieu : La Paix, 1921, p. 427.

vaïse affaire pour elle que de prendre en charge un pays dans cet état désastreux (1).

Avant d'aller à Vérone, Mgr Seipel était allé à Prague et à Berlin et s'était rendu compte qu'une union douanière n'était pas possible à cette époque avec la Tchécoslovaquie ni avec l'Allemagne.

Le Protocole I de Genève, du 4 octobre 1922 allait peu de temps après cela, établir certaines règles sur la condition économique de l'Autriche. Les signataires s'engagent à ne chercher « aucun avantage spécial ou exclusif d'ordre économique... de nature à compromettre directement ou indirectement l'indépendance de l'Autriche » et l'Autriche de son côté s'engage à s'abstenir « de toute négociation et de tout engagement... qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance ». L'Autriche conserve sa liberté pour tout ce qui touche à son régime économique ou à ses relations commerciales, mais « elle ne pourra porter atteinte à son indépendance économique par l'octroi à un Etat quelconque d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs, de nature à menacer cette indépendance ». L'inaliénabilité de son indépendance ayant été posée comme principe de la condition politique de l'Autriche en Europe par les Traités de Paix et par ce Protocole I, on en précisait la portée dans le domaine économique.

Pendant la décade qui suivit la signature des Protocoles de Genève, l'Autriche conclut un certain nombre de traités de commerce mais d'une portée assez restreinte, notamment le 16 septembre 1925 avec la Yougoslavie et le 27 février 1926 avec la Hongrie. Elle essaya timidement de mettre en pratique les recommandations du Conseil

(1) Au point de vue politique il semble que l'opinion publique ait mal interprété la partie de ces négociations. L'attitude du Gouvernement italien fut très réservée (au point qu'elle reçut les critiques véhémentes de la presse d'opposition, notamment de la part des journalistes B. Mussolini dans le « Popolo d'Italia » et Francesco Coppola dans la Revue « Politica » du 15 septembre 1922, p. 59-69).

Une certaine presse française dénonça « l'impérialisme italien » sans rien connaître de l'affaire et par simple étroitesse d'esprit.

C'est ainsi que, souvent, l'on fait l'histoire !

de la S.D.N. du 9 décembre 1925, préconisant des accords commerciaux aussi étroits que possible entre les Etats successeurs.

Mais ces traités, s'ils ont apporté des améliorations passagères à l'état économique de l'Autriche n'ont pas apporté la solution définitive qui lui donnera l'équilibre dont elle a besoin pour une vie normale.

Le problème a donc été envisagé sur un plan plus large et, en somme, deux solutions ont été proposées par les Gouvernements préoccupés par le problème autrichien : la solution allemande d'une union économique de l'Autriche avec le Reich et la solution européenne tendant à assurer la vie économique de l'Autriche en activant ses relations avec l'Europe danubienne toute entière. Cette seconde solution comporte d'ailleurs des modalités très diverses selon que les ententes préconisées visent un nombre plus ou moins grand d'Etats et envisagent ou non la collaboration d'Etats non-danubiens.

Nous examinerons d'abord la solution allemande en étudiant la tentative d'union douanière austro-allemande de 1931 puis les solutions européennes d'inspiration française (Memorandum du 16 mai 1931, Plan Tardieu, Recommandations de Stresa) et d'inspiration italienne (Memorandum du 30 septembre 1933, Accords austro-hungaro-italiens de 1934).

I. — *La tentative d'union douanière austro-allemande.*

Le 19 mars 1931 M. Curtius, ministre des Affaires étrangères d'Allemagne et M. Schober, ministre des Affaires étrangères d'Autriche, signaient à Vienne un Protocole « en vue d'assimiler le régime de la politique douanière et commerciale de leurs pays » (1).

Le Protocole avait pour but, non dissimulé par ses auteurs, l'établissement d'une union douanière entre les

(1) V. le texte du Protocole de Vienne dans le J. O. de la S.D.N., 1931, p. 1.160 et dans les Publications de la C.P.J.I., série C, n° 53.

deux Etats. Aucun droit d'entrée ou de sortie ne devra être perçu pour le trafic des marchandises entre les deux pays (art. 3). Les lois et tarifs douaniers concorderont (art. 2). Les administrations douanières des deux pays resteront indépendantes et percevront l'une et l'autre les droits de douane sur leurs territoires respectifs (art. 5 et 6). Les deux Gouvernements conservent le droit de conclure des traités de commerce avec les Etats tiers mais ils prendront soin que les intérêts de l'autre partie ne soient pas lésés et ils poursuivront le plus possible en commun les négociations relatives à la conclusion des traités de commerce (art. 9).

Pour assurer l'application de l'accord une commission d'arbitrage paritaire sera chargée de régler les divergences de vues au sujet de l'interprétation et de l'application de l'accord et d'amener un compromis dans tous les cas de désaccord entre les parties (art. 11).

L'accord, qui est ouvert à tous autres pays est destiné à marquer le commencement d'une nouvelle réglementation des relations économiques par le moyen d'accords régionaux (art. 1). Il déclare respecter l'indépendance des deux Etats et les engagements contractés vis-à-vis des tiers, et peut être dénoncé moyennant un préavis d'un an, sauf au cas où une décision de la Commission d'arbitrage porte atteinte aux intérêts vitaux de l'économie d'un des contractants (le préavis est alors de six mois).

Le 21 mars, la France, l'Italie et la Tchécoslovaquie effectuaient une démarche à Vienne pour déclarer qu'elles considéraient le projet de Vienne comme contraire aux engagements pris par l'Autriche à Genève en 1922.

Le 10 avril, le Gouvernement britannique adressait au Secrétariat de la S.D.N. une lettre demandant l'inscription de la question du Protocole austro-allemand pour l'établissement d'une union douanière à l'ordre du jour de la 63^e session du Conseil, « des doutes ayant été exprimés quant à la compatibilité du régime envisagé par ce protocole avec les obligations assumées par le Gouver-

nement autrichien aux termes des Protocoles du 4 octobre 1922 » (1).

Le 18 mai 1931, le Gouvernement français soumettait au Conseil un Memorandum en date du 14 mai (2). Il invoquait certains textes juridiques, — articles 80 du Traité de Versailles et 88 du Traité de Saint-Germain, protocole I de 1922, — et montrait que l'indépendance de l'Autriche stipulée inaliénable par ces textes serait, pour le moins, compromise par la réalisation de l'accord envisagé. « L'Autriche sera dans la dépendance de l'Allemagne pour la conclusion des traités de commerce. Unité du territoire douanier austro-allemand, acheminement vers l'identité des législations fiscales, abolitions des frontières douanières, conclusion en commun des traités de commerce : tels sont les traits essentiels du régime envisagé. Quelque soit le nom dont on propose de le désigner, il semble que ce soit une union douanière et dans une certaine mesure, fiscale, que l'on a en vue. Une telle union entre deux Etats tels que l'Allemagne et l'Autriche, ne saurait laisser subsister pour celui d'entre eux qui est économiquement le plus faible, l'indépendance économique, facteur essentiel de l'indépendance politique ».

Manifestement l'accord envisagé constitue un régime spécial, un avantage exclusif octroyé à l'Allemagne. Et si c'est un manquement au Protocole de 1922, en vain pourrait-on prétendre que ce manquement puisse être effacé par l'extension de ce régime à d'autres puissances.

Le Memorandum français poursuivait en montrant les conséquences de l'union douanière austro-allemande : les Etats tiers bénéficiaires de la clause de la nation la plus favorisée (qui dans certains traités n'exclut pas le cas de l'union douanière) vont revendiquer les avantages que l'Autriche et l'Allemagne se seront consentis.

Si ces deux Etats ne veulent se résoudre à les leur

(1) J. O. de la S.D.N., 1931, p. 1.160.

(2) J. O. de la S.D.N., 1931, p. 1.163

accorder, il en résultera de nombreuses dénonciations de traités et une guerre douanière.

Enfin l'économie autrichienne n'est pas complémentaire de l'économie allemande : l'assimilation des tarifs se fera sans nul doute sur la base allemande ce qui portera un coup mortel à l'industrie autrichienne qui bénéficie d'une forte protection.

La session du Conseil de la S.D.N. fut tenue du 18 au 23 mai 1923. M. Schober déclara que l'union projetée donnait des droits égaux aux deux parties, que le Gouvernement autrichien n'avait pas cédé au Gouvernement allemand le droit de diriger la politique douanière et commerciale de l'Autriche, que l'Autriche avait négocié avec l'Allemagne usant d'un droit qui est un des éléments principaux de la souveraineté et de l'indépendance. L'Autriche n'avait donc pas aliéné son indépendance.

M. Briand, au nom de la France reprit les arguments du memorandum français et se rallia à la proposition qu'avait faite M. Henderson au nom de l'Angleterre, de porter l'affaire devant la C.P.J.I. pour avis consultatif. Celle-ci trancherait la question de savoir « qui avait raison de ceux qui disaient : « Vous ne pouvez pas conclure ce Protocole parce que vos obligations internationales vous l'interdisent », ou des intéressés qui répondaient : « Non, nous avons fait ce Protocole dans l'exercice de notre droit de souveraineté nationale et sans négliger le respect que nous devons aux traités ».

Le Conseil ne considérant que le point de vue juridique de la question du Protocole adopta, le 19 mai 1931, une résolution, priant la Cour Permanente de Justice Internationale de vouloir bien lui donner un avis consultatif sur la question suivante : « Un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche, sur la base et dans les limites des principes prévus dans le Protocole du 19 mars 1931, serait-il compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole n° I signé à Genève le 4 octobre 1922 ? ».

Les débats s'ouvrirent le 20 juillet 1931 à La Haye, devant la Cour. Les Gouvernements français, italien et tchécoslovaque soutinrent par la bouche de leurs représentants la thèse de l'incompatibilité du Protocole avec les Traités, les Gouvernements allemand et autrichien soutinrent celle de la compatibilité. Nous n'entrerons pas dans le détail des débats (1). L'affaire mettait en cause le statut juridique de l'Autriche et à ce titre nous verrons dans un autre chapitre les points de droit soulevés. Cherchons simplement les éléments du débat qui permettent de mettre en lumière la condition de l'Autriche en matière économique.

Le raisonnement des puissances hostiles à la validité du Protocole était le suivant : l'indépendance de l'Autriche est inaliénable et les Traités visent aussi bien l'indépendance économique que l'indépendance politique. Les actes d'aliénation de cette indépendance sont interdits de même que ceux qui sont susceptibles de la compromettre. Or de nombreux articles du Protocole auraient pour résultat de supprimer ou de mettre en danger cette indépendance. L'article 5 envisage un corps commun de contrôle ayant à la tête un chef qui pourrait ne pas dépendre du Gouvernement autrichien. D'après l'article 6 les droits de douane seront perçus par l'administration douanière de chaque pays : des agents allemands percevront des droits sur des marchandises à destination de l'Autriche : cela affecte l'indépendance de l'Autriche et la contrepartie de cette aliénation ne la légitime pas. L'article 9 recommande pour la conclusion de traités de commerce avec les tiers, la poursuite de négociations communes par les deux membres de l'union douanière : les organes autrichiens seront entraînés à une action parallèle à celle des organes du Reich. La Commission d'arbitrage prévue par l'article 10, amènera l'Autriche à être liée par des décisions pour lesquelles elle dépendra des intentions de l'Allemagne. Par l'article 12 l'Autriche limite le pouvoir qu'elle

(1) Voir dans la Bibliographie les études nombreuses sur la question

avait d'agencer à son gré sa Constitution puisque cet article exige une loi pour la validité de la dénonciation du traité d'union douanière, alors que d'après la Constitution autrichienne c'est le pouvoir exécutif qui est compétent pour la dénonciation des traités.

Il faut surtout envisager le régime dans son ensemble : c'est une union douanière aussi complète que possible : pas de droits de douane entre les deux Etats, pas de ligne douanière entre eux, identité de tarifs, identité de loi douanière, caisse commune avec répartition du produit des droits, union fiscale dans quelque mesure. En entrant en union douanière avec l'Allemagne, l'Autriche va épuiser, ou à peu près, son droit de fixer sa politique douanière. M. Curtius l'a dit, le 31 mars 1931, devant le Reichsrat : « Evidemment, le projet tend à une union douanière, à l'identité de la politique douanière et commerciale à l'extérieur ». Le droit pour l'Autriche de traiter isolément subsiste théoriquement mais n'est plus qu'une forme sans substance. On ne peut invoquer la possibilité d'une dénonciation : si l'union envisagée compromet l'indépendance de l'Autriche, la faculté pour l'Autriche de pouvoir reprendre sa liberté ne fait pas disparaître ce danger. Enfin l'union douanière risque de compromettre l'indépendance économique de l'Autriche en entraînant la ruine d'industries essentielles à l'Autriche ou en faisant tomber celles-ci sous le contrôle allemand.

Les Gouvernements allemand et autrichien basèrent leur raisonnement sur l'idée que l'Autriche en concluant le Protocole n'avait fait qu'user du droit d'indépendance à elle reconnu. Certes cette indépendance est déclarée inaliénable mais rien dans le Protocole n'aliène l'indépendance de l'Autriche. Les rapports étroits prévus entre les Etats n'ont rien d'illicite : des traités ont établi des contacts entre l'administration autrichienne et d'autres administrations (ainsi la Convention Postale Universelle) sans que l'indépendance de l'Autriche ait été estimée compromise. Les pouvoirs accordés à la Commission d'arbitrage ne sont pas plus étendus que ceux attribués à un quelcon-

que tribunal arbitral qui peut juger *ex æquo et bono*. L'Autriche n'a fait qu'user de son droit de conclure des traités de commerce, droit reconnu expressément par le Protocole de Genève : l'exercice d'un droit n'est pas un abandon de ce droit.

Le 5 septembre 1931 la Cour Permanente de Justice Internationale émettait son avis consultatif. L'avis constatait que l'établissement du régime prévu « ne constitue pas par lui-même un acte d'aliénation de l'indépendance de l'Autriche », mais il déclarait qu'« en revanche, il est difficile de nier que le régime d'union douanière projetée constitue un « régime spécial » et qu'il prévoit pour l'Allemagne, vis-à-vis de l'Autriche, des « avantages » dont les tierces puissances sont exclues ». Donc, il est « difficile de soutenir que ce régime ne soit pas de nature à menacer l'indépendance économique de l'Autriche et soit, par conséquent, en harmonie avec les engagements spécifiquement pris par l'Autriche dans ce Protocole, en ce qui concerne son indépendance économique ».

C'est pourquoi la Cour estimait qu'un tel régime « ne serait pas compatible avec le Protocole I signé à Genève le 4 octobre 1922 ».

L'avis fut pris à la majorité de huit voix contre sept. La minorité était d'avis que le Protocole de Vienne était compatible avec le Protocole de Genève. La majorité elle-même était divisée : si tout le monde se ralliait à l'avis, six juges estimaient que le Protocole de Vienne était incompatible non seulement avec le Protocole de Genève mais encore avec le Traité de Saint-Germain, et un autre juge, M. Anzilotti, aboutissait à la même conclusion en s'appuyant sur un raisonnement différent, si bien que l'avis n'exprimait l'opinion exacte que d'un seul juge, M. de Bustamante.

Cet avis a été très critiqué. Nous aurons l'occasion d'en reparler. Il semble cependant qu'il soit parfaitement défendable. On demandait à la Cour de déclarer s'il y avait une incompatibilité quelconque entre le régime projeté et les textes en vigueur.

Elle a trouvé un point d'incompatibilité et a borné là son étude sans approfondir le reste du problème.

La seule critique possible serait relative au libellé des motifs de l'avis. Il condamne le régime projeté parce qu'il tend à octroyer « un régime spécial et des avantages exclusifs à l'Allemagne » et semble dire que c'est l'octroi d'un régime spécial qui est de nature à menacer l'indépendance économique de l'Autriche. Il y a là quelque imprécision dans les termes qui pourrait faire naître une fausse interprétation. En lisant le passage visé du Protocole de Genève, on constate que l'Autriche ne peut octroyer un régime spécial ou des avantages exclusifs que dans la mesure où cela est « de nature à menacer son indépendance ». Il est donc possible qu'un régime spécial ou des avantages exclusifs ne soient pas de nature à menacer son indépendance et à cet égard il semble résulter de la pratique internationale que l'octroi de droits préférentiels est un de ces régimes spéciaux qui peuvent ne pas porter atteinte à l'indépendance des Etats qui les concèdent. Le texte de l'avis consultatif doit bien être compris comme considérant l'union douanière projetée comme un régime spécial de nature à menacer l'indépendance de l'Autriche et donc contraire aux engagements pris par l'Autriche en ce qui concerne son indépendance économique (1).

L'avis de la C.P.J.I. fut émis le 5 septembre : or deux jours auparavant, le 3 septembre 1931, M. Schober et M. Curtius avaient pris la parole à la première séance de la quatrième session de la Commission d'Etude pour l'Union européenne et avaient déclaré la volonté de leurs Gouvernements de ne pas poursuivre le projet d'union douanière (2). M. Schober constatait que « le projet d'union douanière risquait de susciter des difficultés à la collaboration confiante des nations européennes ». M. Curtius déclarait que le Gouvernement allemand et le Gou-

(1) L'avis de la Cour et les opinions dissidentes se trouvent dans les publications de la C.P.J.I. Série A/B, n° 41.

(2) J. O. de la S.D.N., 1931, p. 2.185 et suivantes.

vernement autrichien avaient eu, dès le début, « l'intention de voir ce projet devenir le point de départ d'accords économiques plus larges auxquels participeraient un nombre aussi grand que possible de nations européennes.

« Depuis lors, les événements se sont précipités, de sorte que les données initiales sont complètement changées.

« Nous nous trouvons ici, dans la Commission d'Etude européenne, en présence de projets d'un caractère plus général. Nous voulons y collaborer rapidement de toutes nos forces. Dans l'attente d'un résultat fécond des travaux de la Commission d'étude, le Gouvernement allemand, d'accord avec le Gouvernement autrichien n'a pas l'intention de poursuivre le projet primitivement envisagé ».

Au nom des Gouvernements français, italien et tchécoslovaque, MM. Flandin, Grandi et Krofta prirent acte de ces déclarations.

Le 7 septembre 1931, le Conseil de la S.D.N. prenait connaissance de la lettre adressée par M. Hammarskjöld, greffier de la C.P.J.I., au Secrétaire général de la S.D.N. lui envoyant un exemplaire de l'avis consultatif de la Cour et constatait qu'après les déclarations faites à la Commission d'Etude pour l'Union européenne, il n'y avait pas lieu de poursuivre l'examen de la question.

C'est ainsi que la solution allemande au problème économique autrichien, par l'union douanière des deux Etats n'a pas abouti, la Cour Permanente de Justice Internationale ayant constaté que le Protocole de Vienne, malgré la grande habileté avec laquelle il avait été élaboré, était contraire aux engagements internationaux de l'Autriche.

II. — *La solution européenne : Le Memorandum français de 1931. Le Plan Tardieu de 1932.*

Le projet d'union douanière austro-allemande avait une fois de plus attiré l'attention de l'Europe sur le problème autrichien. Si les mobiles de ses auteurs étaient d'ordre politique, les motifs économiques invoqués mon-

traient que l'Autriche s'engageait dans cette voie parce qu'en vain elle avait attendu l'aide d'une organisation économique de l'Europe centrale.

Le 16 mai 1931, le Gouvernement français présentait à la Commission d'Etude pour l'Union européenne un Memorandum constructif « susceptible d'apporter des solutions promptes et pratiques aux problèmes les plus urgents qui se posent actuellement en Europe sur le terrain économique, solutions qui sont d'ailleurs capables, — le Gouvernement en est convaincu, — de procurer aux deux pays intéressés (Autriche et Allemagne) le soulagement qu'ils prétendent retirer de l'Union douanière ».

Envisageant le problème autrichien, le Gouvernement français estime « que les puissances qui ont reçu de l'Autriche l'engagement solennel de ne pas aliéner son indépendance économique, ont aussi le devoir de contribuer à son développement matériel ». Il rappelle l'article 222 du Traité de Saint-Germain et pense que l'on pourrait reprendre en l'élargissant l'idée d'avantages commerciaux en faveur de l'Autriche. Dans ce but les principaux clients de l'Autriche consentiraient, sous les auspices de la S.D.N. à lui fournir des facilités de nature à élargir ses débouchés. Cela apporterait à l'économie autrichienne des avantages substantiels. En échange, le Gouvernement autrichien pourrait offrir à ses clients soit le maintien du statu quo, soit de nouveaux avantages, étant entendu que cette contre-partie devrait bénéficier également à tous les Etats tiers liés avec lui par la clause de la nation la plus favorisée.

Le Gouvernement français souligne d'ailleurs le caractère exceptionnel des avantages préférentiels à accorder à l'Autriche (et aux produits agricoles de l'Europe centrale dont le Memorandum s'occupe également) : il marque son attachement aux principes de la clause de la nation la plus favorisée dont il considère le maintien comme une garantie de paix : les exceptions envisagées ne sauraient avoir un caractère ni permanent ni définitif.

Le 2 mars 1932, le Gouvernement français adressait

aux Gouvernements allemand, anglais et italien un Aide-Mémoire où il reprenait les idées déjà exprimées en 1931, sur une base nouvelle (1). Ce projet est dû à l'initiative de M. André Tardieu, alors Président du Conseil. Le Plan Tardieu constate que les Etats danubiens subissent une crise aigüe. Tandis que les Etats agricoles, incapables d'écouler leurs céréales, voient diminuer leur pouvoir d'achat, les Etats industriels ne peuvent plus écouler leurs produits dans les pays qui sont leurs débouchés naturels. Resserrement des crédits, ralentissement des transactions, tels sont les symptômes. Quels sont les remèdes ?

Le Gouvernement français pense avec le Gouvernement britannique que la formation d'une union douanière se heurterait à d'insurmontables objections tant politiques qu'économiques. Les deux Gouvernements sont d'accord sur la nécessité du resserrement et du développement des liens économiques entre les pays danubiens.

Le résultat recherché peut être obtenu, continue le Memorandum, par des combinaisons à base préférentielle. Dans ce but, la meilleure méthode lui paraît être un accord entre les cinq Etats intéressés : Autriche, Hongrie, Roumanie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie. Lorsque ces Etats se seraient entendus, les organismes compétents de la S.D.N. se saisiraient de leurs conclusions pour les mises au point définitives et pour les accords complémentaires nécessaires.

Le Gouvernement français serait donc « heureux de pouvoir se concerter avec les Gouvernements allemand, italien et britannique pour déterminer dans quelles conditions l'attention des Gouvernements autrichien, hongrois, roumain, tchécoslovaque et yougoslave pourrait, à bref délai, être attirée sur la nécessité de francs et complets échanges de vues entre eux, en vue du resserrement de leurs relations économiques et, ultérieurement, de leurs situations financières, budgétaires et monétaires ».

Le Plan Tardieu tend, par conséquent à une organi-

(1) On en trouvera le texte dans l'Europe Nouvelle, 1932, p. 445.

sation de l'Europe centrale par les intéressés eux-mêmes sur la base préférentielle, et sans intervention des grandes puissances. Il est l'application logique et saine de la politique d'accords régionaux préconisée par la S.D.N. Il tend à rapprocher dans un but strictement économique des Etats que la géographie rend solidaires. Il veut neutraliser les influences des grandes puissances en Europe centrale.

Le Gouvernement allemand exposa son point de vue dans un aide-mémoire du 16 mars 1932. Il ne pense pas que l'union seule des pays danubiens entre eux pourra résoudre le problème. L'industrie allemande supporterait difficilement le rétrécissement des débouchés qu'entraînerait la confédération économique projetée. Le Gouvernement allemand reprend les idées du memorandum français du 16 mai 1931 qui préconisait des systèmes préférentiels en faveur des exportations de céréales des pays agricoles d'une part, et des exportations autrichiennes d'autre part. C'est pourquoi il préconise une Conférence groupant les Etats danubiens intéressés et les quatre Puissances : Allemagne, Angleterre, Italie et France. Des arrangements particuliers entre Etats danubiens ne suffiraient pas : il faut qu'à eux s'adjoignent des représentants des pays susceptibles de leur fournir des débouchés.

La réponse italienne faisait preuve de moins de préoccupations égoïstes que la réponse allemande. Mais l'Italie redoute l'expansion tchécoslovaque dans l'Europe danubienne, et en général tout système centro-européen qui puisse un jour ou l'autre avoir une pointe contre elle. Elle suggère donc, comme l'Allemagne une conférence à neuf.

Au début d'avril 1932, M. Tardieu se rendit à Londres : à la suite des conversations qu'il eut avec M. Ramsay MacDonald, le projet français fut pris comme base de discussion de la Conférence des quatre Puissances (Allemagne, Angleterre, France, Italie) qui se tint du 6 au 8 avril.

Les divergences qui s'étaient manifestées dans l'échange des aide-mémoire, persistèrent. M. von Bülow (Allemagne) reprit l'argument de la perte que le projet causerait

à l'économie allemande. M. Grandi (Italie) insista sur la nécessité d'adopter le principe des conversations à neuf.

Chacun resta sur ses positions et la Conférence n'aboutit à rien. Elle s'ajourna le 8 avril sans avoir obtenu de résultat.

Quelques jours après se réunissait une conférence à Innsbruck (16 avril), sur l'initiative de la Chambre de Commerce Internationale. Onze pays étaient représentés : l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la France, la Grande-Bretagne, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Là encore chacun resta sur ses positions, l'un prônant le protectionnisme, l'autre se prononçant en faveur du système préférentiel, l'autre préconisant l'union douanière.

Une fois de plus la question pourtant si urgente de la réorganisation de l'économie danubienne se heurtait à des tendances inconciliables.

III. — *La solution européenne : Conférence de Stresa de 1932. Memorandum italien de 1933. Accords italo-austro-hongrois de 1934.*

Cependant la situation de l'Autriche allait en s'aggravant. En juillet 1932, les Puissances avaient dû établir à Genève un protocole d'assistance financière. On décida donc de créer un Comité chargé de « soumettre à la Commission d'Etudes pour l'Union européenne, à sa prochaine session, des propositions tendant à assurer la restauration des pays de l'Europe centrale et orientale ». Ce Comité se réunit à Stresa, le 5 septembre 1932 sous la présidence du Ministre français M. Georges Bonnet. Les principaux Etats européens y étaient représentés.

La Conférence s'ouvrit dans une atmosphère de scepticisme : les négociations de Londres, six mois auparavant avaient montré que l'Allemagne tenait toujours à l'idée d'union douanière avec l'Autriche, que l'Italie craignait la constitution d'un bloc économique solide à sa frontière.

De plus depuis la guerre, à l'abri des barrières douanières l'économie des Etats danubiens s'est modifiée : abattre purement et simplement les murailles douanières n'est pas une solution plus possible que l'union douanière avec l'Allemagne.

La Conférence de Stresa se borna donc à des « Recommandations » d'ordre économique et d'ordre financier. Signalons les grands traits de ces recommandations, qui contiennent des idées nouvelles, mais disons tout de suite que le système de Stresa séduisant sur le papier ne paraît être qu'une vue d'économistes ingénieux et que sa réalisation paraît être encore plus chimérique que celle de tous les autres plans jusqu'alors proposés.

Au point de vue économique, la Conférence de Stresa préconise la « valorisation des céréales ». Les Etats adhérents à la convention constitueraient un Fonds agraire par une contribution annuelle de 75 millions de francs suisses, ce qui permettrait de relever de deux francs suisses par quintal le prix du blé danubien. La contribution des Etats (fixée d'après un indice à déterminer) serait acquittée soit en espèces soit en avantages tarifaires attribués par accords préférentiels. La Conférence prévoit aussi des mesures analogues pour la valorisation d'autres produits agricoles notamment le bétail, le bois, le tabac. En somme, en vertu d'un principe de solidarité les Etats européens s'engageraient à subventionner les Etats danubiens pour favoriser leur existence, ce qui accroîtrait le pouvoir d'achat des dits Etats leur permettant de ranimer leur commerce extérieur et d'acheter aux Etats qui les auraient subventionnés. Ces quelques traits laissent entrevoir qu'un tel projet n'est susceptible de réussite que dans l'esprit de ses candides auteurs. Signalons simplement le désintéressement dont devraient faire preuve des pays comme la Grande-Bretagne, la Belgique et les Pays-Bas qui sont libre-échangistes pour participer à un tel système, eux qui ne pourraient pas, par définition, payer leur part contributive en accordant des préférences ; ainsi

ils n'accorderaient aucune protection à leurs propres producteurs et favoriseraient les producteurs danubiens !

Dans l'ordre financier, la Conférence de Stresa recommande que les Etats intéressés ne se reposent pas sur d'autres du soin de fournir la solution à leurs déboires budgétaires. « Il s'agit au contraire pour chacun d'eux de tendre au maximum les ressorts de son économie nationale, afin d'assurer à la coopération internationale la possibilité de prendre corps et de porter ses fruits ». Elle a formulé ainsi un certain nombre de recommandations saines mais platoniques.

Elle a proposé d'autre part un Fonds destiné à faciliter « la normalisation et la régularisation définitive des conditions monétaires en Europe centrale et orientale », destiné à fournir des avances remboursables aux Etats.

Ce bref aperçu des solutions préconisées par la Conférence de Stresa fait comprendre facilement pourquoi toutes ces belles dissertations économiques n'ont reçu aucune application. Aucune tentative n'a été faite dans ce sens. On avait voulu bâtir sans tenir compte des conditions économiques ni politiques : le résultat a été l'échec intégral.

Malgré l'optimisme officiel, la Conférence de Stresa est une des plus décevantes expériences d'organisation de l'Europe danubienne.

Le 29 septembre 1933, ce fut l'Italie qui à son tour, après le projet austro-allemand de 1931, après le projet français de 1932 et après le projet du Comité de Stresa, remit un Memorandum relatif au redressement économique de l'Europe centrale. On a fait grief à l'Italie d'avoir dans ce plan visé des solutions trop égoïstes et cherchant surtout à réaliser ses propres intérêts. Il semble au contraire que l'on doive la féliciter de jouer franc jeu. En 1931 l'Allemagne a montré clairement ses intentions à l'Europe; le projet français de 1932 s'il est conçu dans l'esprit même de la S.D.N. accorde néanmoins une prépondérance certaine à la Petite-Entente dans l'Europe danubienne. Le projet italien de 1933 a le mérite de faire nettement connaître les intérêts et les désirs de l'Italie. Cette méthode a

beaucoup plus de chances d'efficacité que la méthode abstraite de Stresa. D'ailleurs l'Italie tenait à exposer ses vues car dans l'Europe centrale un groupement s'était notablement renforcé depuis le 16 février 1933 : c'est la Petite-Entente qui dans le pacte signé à cette date avait non seulement donné plus de vigueur aux liens politiques unissant ses membres, mais encore précisé qu'un de ses buts était la coordination des « intérêts économiques des trois Etats entre eux, soit avec des Etats tiers ».

Le memorandum italien rappelle l'essai de la Conférence de Londres de 1932 et son échec dû aux faits « que les territoires faisant partie de l'ancienne Monarchie se sont désormais soudés en grande partie avec d'autres qui lui étaient étrangers » et « que, entre temps, de nouveaux intérêts et de nouveaux ensembles économiques ont surgi ».

Il faut tenir compte de la diversité des conditions économiques et financières des Etats en question (difficultés financières de l'Autriche et de la Hongrie; certains Etats sont surtout agricoles, d'autres surtout industriels, d'autres enfin ont des possibilités de vie indépendante). Les rapports commerciaux de ces Etats entre eux ne représentent qu'une partie, pour importante qu'elle soit, du montant total de leurs échanges.

Pour améliorer la situation des pays danubiens, il faut développer leur exportation en permettant à leur production de surmonter les barrières douanières, et en assurant à cette production un écoulement à des prix raisonnables : tel est le but à atteindre, mais la réalisation de ce principe n'a pas pu être encore obtenue.

Le memorandum italien préconise l'application du système préférentiel non seulement à la production industrielle autrichienne et aux céréales des pays danubiens, mais aussi à d'autres produits agricoles importants de ces pays. De même on pourrait établir des limites entre lesquelles les pays tiers qui jouissent du traitement de

la clause de la nation la plus favorisée devraient consentir à ne pas en exiger une application trop rigide.

« Les pays danubiens devraient assurer une partie de leur marché à ceux des pays non danubiens qui ont normalement une balance commerciale débitrice par rapport aux pays danubiens eux-mêmes. » Cette disposition a été critiquée par certains car il est incontestable que seule l'Italie se trouve dans cette situation, de grande puissance débitrice vis-à-vis des pays danubiens. Il est pourtant tout à fait normal que l'Italie cherche à assurer l'équilibre de sa balance commerciale.

Le Memorandum constate la difficulté de réaliser des accords plurilatéraux ou collectifs : il préconise donc les accords bilatéraux. Les principes généraux de ces accords seraient : traitement préférentiel pour les céréales et autres produits agricoles des pays danubiens et pour la production industrielle autrichienne ; amélioration de la balance commerciale des pays danubiens et augmentation de leurs exportations (octroi d'avantages dans les pays danubiens aux Etats ayant une balance commerciale débitrice).

Il préconise également « des mesures visant à diriger le courant du trafic de ces pays vers ces voies naturelles et pour cela aptes à faciliter le trafic même ». Ces voies naturelles ce sont évidemment les ports de Trieste et Fiume. On veut amener l'Autriche à concentrer son commerce d'outre-mer à Trieste pour rendre à ce port une activité qu'il n'a plus. L'Italie voudrait reprendre une clientèle que les grands ports allemands s'efforcent d'attirer à eux (Hambourg, Brême).

Le Gouvernement italien déclare qu'il a tenu compte dans ses propositions des idées qu'avaient avancées divers Gouvernements à ce sujet. « Des précisions plus détaillées pourraient être fournies, ajoute-t-il, après qu'un échange de vues ait lieu entre les Etats signataires du Pacte à Quatre, et entre les Etats successeurs danubiens et autres ».

Ce plan italien correspondait aux directives de la poli-

tique économique de l'Italie en Europe centrale : trouver des marchés pour ses produits industriels (textiles) dans ces régions et donner une vie nouvelle à ses ports de l'Adriatique (1).

Le Gouvernement italien avait une pensée précise lorsqu'il parlait d'échanges de vue entre « Etats successeurs danubiens et autres ». C'est au titre d'Etat successeur que l'Italie ne manque pas de rappeler, que le Gouvernement italien engagea des négociations avec les Gouvernements autrichien et hongrois, à la fin de l'hiver de 1934, sur la base du Memorandum du 29 septembre 1933.

A la suite de ces négociations, le 17 mars 1934, MM. Mussolini, Dollfuss et Goemboes signèrent à Rome des Accords dits « triangulaires » et comportant trois protocoles (2).

Le premier protocole est politique : il souligne la politique concordante des trois Etats dont les intérêts communs sont nombreux.

Le deuxième protocole, conclu également entre les trois Etats, veut « s'opposer aux tendances malsaines de l'autarchie économique et favoriser par des mesures concrètes l'œuvre de reconstruction économique des Etats danubiens ». Il prévoit la conclusion avant le 15 mai d'accords bilatéraux dans le but d'accroître les exportations réciproques et de tirer ainsi « plus grand profit du caractère complémentaire des économies nationales réciproques » (art. 1). Des accords seront conclus pour aider la Hongrie à « surmonter les difficultés provenant de la baisse du prix du blé » (art. 2). Les trois Gouvernements « s'engagent à faciliter et à développer autant qu'il est possible le mouvement de transit dans les ports de l'Adriatique » (art. 3). Une commission technique de trois experts sera chargée de suivre l'évolution des rapports économiques entre les trois pays et de formuler des propositions

(1) André Tibal. Les communications de l'Europe danubienne, p. 1.034.

(2) On les trouvera dans la Revue de Droit International, 1934, p. 599. Voir sur les accords triangulaires l'article de M. Albert Mousset dans l'Esprit international, 1934, p. 416.

concrètes pour le plus grand développement de ces rapports.

Le troisième protocole est conclu entre l'Italie et l'Autriche. Les deux Gouvernements « ont décidé de faire un pas en avant pour développer les rapports économiques entre les deux pays » dont les économies nationales sont « complémentaires ». Un accord sera donc conclu avant le 15 mai sur la base de « la concession d'un régime préférentiel en faveur d'un plus grand nombre possible de produits originaires et provenant d'Autriche, à l'importation en Italie ».

Les arrangements prévus par les accords triangulaires furent signés le 14 mai 1934. Ils forment cinq conventions.

La première vise une centaine de postes du tarif douanier italien pour lesquels des droits de préférence sont accordés aux produits autrichiens (sous réserve, naturellement, de l'acquiescement des Etats bénéficiaires de la clause de la nation la plus favorisée) : ces postes visent des produits de luxe ou des objets fabriqués. L'Autriche de son côté accorde un abaissement des droits de douane pour certains articles italiens spécifiés. On prévoit des ententes directes entre les industries des deux pays.

La deuxième convention est conclue entre l'Italie et la Hongrie.

La troisième convention est conclue entre l'Autriche et la Hongrie : l'Autriche s'engage à importer 2.200.000 quintaux de blé hongrois à un prix valorisé (comme l'Italie l'a fait dans la deuxième convention vis-à-vis de la Hongrie). La Hongrie facilitera le placement des produits industriels autrichiens sur le marché hongrois.

Les quatrième et cinquième conventions sont relatives au trafic de Trieste (4^e convention entre l'Autriche et l'Italie) et de Fiume (5^e convention entre l'Italie et la Hongrie).

Telle est, en bref, la teneur des accords de Rome. Ils représentent une réalisation après tant de projets et de plans. C'est ce qui fait leur grand intérêt. Mais ils n'ont pas apporté la solution définitive au problème danubien et spécialement au problème autrichien.

Conclusion.

A travers les solutions projetées, à travers les essais mis à l'épreuve, peut-on trouver quelques indications qui permettent de savoir dans quelle voie, demain, il faudra se lancer ?

La désorganisation économique de l'Autriche est un fait dont les causes sont simples : rupture de l'entité économique de la Monarchie austro-hongroise, présence de Vienne, capitale d'un grand empire réduite au rôle de capitale d'un petit Etat, insuffisance des ressources agricoles, présence d'une industrie concurrencée par l'Allemagne, la Tchécoslovaquie, frappée durement par la crise. Des graves difficultés financières de l'Autriche ont été le symptôme immédiat : la Société des Nations est intervenue avec succès. Mais il fallait une solution économique. Nous avons vu les tentatives. Nous avons énuméré les échecs. Il semble qu'il faille les attribuer à deux causes fondamentales :

1°) Les solutions proposées ont tendu à orienter l'Autriche soit vers l'Allemagne, soit vers le groupe Petite-Entente et Hongrie, soit vers le groupe Italie-Hongrie. Or l'Autriche n'est pas orientée vers un Etat ou un groupement d'Etats. Elle est une plaque tournante. L'aide financière de la S.D.N. a porté des résultats car c'était une solution européenne. Pour avoir une idée de la place qu'occupe l'Autriche au point de vue économique, il faut voir quel est la situation de son commerce extérieur. Les chiffres peuvent donner sinon une solution (ils expriment le commerce extérieur dirigé par toutes les mesures douanières), du moins l'ordre de grandeur des relations économiques de l'Autriche avec les autres Etats (1).

(1) Ces chiffres sont relatifs à l'année 1928. Nous avons choisi intentionnellement une statistique antérieure à la crise. Elle est extraite des Publications de la S.D.N. Questions économiques et financières, 1932, II, B. 3, p. 11.

Exportations de l'Autriche en 1928 vers les pays suivants (pourcentage) : %

Etats danubiens (Tchécoslovaquie 12,6; Hongrie 8,5; Yougoslavie 7,5; Roumanie 5,9) 34,5

Allemagne 18,5

Etats européens moins directement intéressés par le commerce autrichien (Italie 7,5; Suisse 6,0; Pologne 5,5; Grande-Bretagne 3,6; France 2,4) 25,4

Autres pays 21,6

Importations en Autriche en 1928 : %

Etats danubiens (Tchécoslovaquie 18,3; Hongrie 8,6; Roumanie 4,5; Yougoslavie 4,1) 35,5

Allemagne 19,9

Etats européens moins directement intéressés par le commerce autrichien (Pologne 9,3; Suisse 4,9; Italie 3,4; Grande-Bretagne 3,0; France 2,8) 23,4

Autres pays 21,2

Ces chiffres indiquent que l'on ne peut négliger ni les Etats danubiens, ni l'Allemagne, ni les Etats occidentaux (plus la Pologne) dans la solution du problème des échanges de l'Autriche avec l'étranger.

2°) L'autre cause, à notre avis, capitale est venue à l'esprit à chaque instant tout au long de ces développements : c'est que l'organisation économique autrichienne dépend en grande partie de sa situation politique dans l'Europe. Malgré le désir que l'on peut avoir de ne pas aborder le politique à propos de l'économie, on ne peut pas, — et ici encore moins que jamais — faire abstraction du politique qui domine tout, qui conditionne tout, économie comme règles de droit. Nous avons essayé d'exposer les plans économiques sous leur aspect le plus technique : partout sont apparues les intentions politiques.

Si des efforts localisés peuvent être faits dans le domaine économique, rien ne peut cependant aboutir si la question politique n'est pas réglée.

Après cette étude économique nous allons aborder l'étude de la qualification juridique de l'Autriche. Là encore, nous le verrons, sous la forme des règles de droit apparaîtront les nécessités de la réalité politique.

CHAPITRE VI

La qualification juridique de l'Autriche

Dans son Cours de Droit International (1), M. Anzilotti expose que dans le domaine du droit international « on peut parler de qualifications juridiques subjectives qui remplissent une fonction analogue à celle qu'elles ont dans le droit interne ». En droit interne les destinataires d'une norme ou d'un groupe de normes sont désignés par référence à certaines « qualifications juridiques, de caractère permanent et stable, que le droit lui-même attribue à ces personnes en vue de circonstances spéciales. Telles sont les qualifications de majeur, mineur, homme femme, célibataire, époux, citoyen, étranger, fonctionnaire public, commerçant, etc. ». La personne investie d'une qualification possède un ensemble de droits et de devoirs qui sont propres seulement aux sujets auxquels l'ordre juridique attribue la qualification dont il s'agit. La qualification se présente « comme une manière d'être de cette personne, un *status*, suivant le langage traditionnel, qui distingue et caractérise l'individualité dans le domaine des relations juridiques ».

M. Anzilotti poursuit son raisonnement en disant que

(1) Anzilotti, Cours de Droit International. Traduction de M. Gilbert Gidel. Sirey, 1929, Tome I, p. 188.

« malgré la structure différente de la communauté internationale qui est composée d'un petit nombre de sujets, dans laquelle les normes juridiques se constituent par le moyen d'accord des sujets eux-mêmes et où le droit particulier l'emporte de loin sur le droit général », « il arrive parfois que la situation dans laquelle un Etat se trouve en vertu d'un certain rapport juridique, au lieu de s'épuiser dans ce rapport, devienne relevante pour un ensemble d'autres rapports qui découlent de cette situation : si cette situation a un caractère permanent ou stable et si elle s'établit originairement entre un nombre important d'Etats, ou si elle est, par la suite, expressément ou tacitement reconnue par des Etats tiers, cette situation prend le caractère d'une qualification juridique de ce sujet, devient comme son *status* ou sa manière d'être, qui enveloppe plus ou moins largement son individualité entière dans le domaine des relations internationales ».

Le Traité de Saint-Germain et le Protocole I du 4 octobre 1922 ont donné à l'Etat autrichien une qualification juridique au sens où l'entend M. Anzilotti. L'Allemagne déjà par le Traité de Versailles avait reconnu expressément et s'était engagée à respecter strictement cette qualification. Les autres Puissances l'ont reconnue en signant le Traité de Saint-Germain. Cette qualification a été précisée par le Protocole de 1922.

D'après ces textes l'activité juridique et politique de l'Autriche dans ses relations internationales est caractérisée par l'inaliénabilité de l'indépendance de cet Etat, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations.

La norme qui a été ainsi établie est intéressante par sa technique elle-même; elle est d'une importance capitale pour la vie internationale de l'Autriche.

Nous rechercherons d'abord quelles sont les bases politiques et juridiques de la qualification de l'Autriche, puis nous procéderons à l'étude de sa technique.

Section 1. BASES POLITIQUES ET JURIDIQUES

DE LA QUALIFICATION DE L'AUTRICHE.

I. — *L'Autriche, carrefour de l'Europe centrale.*

L'Autriche occupe, au centre de l'Europe, une position de carrefour dont nous avons eu l'occasion de signaler l'importance considérable. Située entre l'Allemagne, l'Italie et les Etats slaves du Sud-Est de l'Europe, elle commande toutes les routes : on a pu la comparer à une plaque tournante au centre de l'Europe.

En lui imposant une vie indépendante, les Puissances ont eu en vue deux résultats. Il s'agissait d'abord de la protéger contre l'Allemagne dont les visées annexionnistes n'étaient pas dissimulées. Le prince de Bülow avait déclaré que l'Etat qui s'installerait à Vienne aurait gagné la guerre. L'Allemagne eût trouvé dans la réunion de l'Autriche à son territoire une compensation à la perte de l'Alsace et de la Lorraine, du Schleswig, de la Poméranie polonaise, et de la Haute-Silésie.

Il fallait en second lieu et surtout, protéger l'Europe dont la nouvelle construction politique, dont l'équilibre nouveau seraient menacés si une grande Puissance en s'unissant à l'Autriche, prenait possession de ce carrefour si important. Il existe sur la carte du monde certains points de passage particulièrement délicats : pour éviter le choc des intérêts divergents des Puissances dans ces régions, on a adopté des règles conventionnelles garantissant l'absence de compétition. Le duc de Broglie a écrit, en parlant de la situation faite à la Belgique par les Traités de 1831 et 1839 : « La singularité du fait s'explique quand on remarque que, par sa position géographique, cette contrée était véritablement prédestinée à devenir le lieu de rencontre de tous les grands Etats et le champ clos de leurs armées. Trois en particulier, France, Angleterre, Allemagne, ont eu toujours un intérêt égal soit à y établir leur domination, soit à n'y pas souffrir de rivale, moins dans

un dessein d'ambition et de conquête, que par un souci légitime de défense et de sécurité » (1). Ce que le duc de Broglie disait de la Belgique, on peut encore le dire de la Suisse, carrefour entre la France, l'Allemagne et l'Italie (2).

Il est dans l'intérêt de l'Europe que ces carrefours restent intacts, qu'ils puissent accomplir, comme unités politiques, leur double fonction de séparer les grandes Puissances, en leur donnant la sécurité que nul autre viendra occuper la position centrale où ils se trouvent et de les unir en assurant par leur intermédiaire des échanges faciles et des relations cordiales.

L'histoire de toutes les régions du globe qui sont des « dromocraties » montre l'importance qu'elles présentent dans la politique internationale.

Les Pays baltes sont le terrain de la lutte séculaire des Chevaliers teutoniques, des Chevaliers porte-glaive, plus tard des Barons baltes qui s'efforçaient de répandre la civilisation germanique le long des bords de la Baltique, contre la Russie qui voulait ouvrir cette fenêtre vers l'Occident. La guerre a amené la constitution de l'Esthonie, de la Lettonie et de la Lithuanie, Etats dont l'indépendance a été reconnue par l'Allemagne et par l'U.R.S.S. et qui servent de tampon entre le germanisme et le slavisme.

L'Albanie est la région par laquelle les Balkans aboutissent à la Mer Ionnienne et de là à la Méditerranée; elle est la voie d'accès de l'Italie dans les Balkans et sa possession par l'Italie fait de l'Adriatique une mer italienne. Le traité du 29 juillet 1913 en a fait un Etat indépendant sous la garantie des grandes Puissances. Cette situation a été confirmée après la guerre. La déclaration du 9 novembre 1920 réserve à l'Italie une sorte de droit de préférence pour le cas où l'indépendance de l'Albanie serait mise en question. Depuis cette époque l'Albanie est le champ de la lutte d'influences entre l'Italie et la Yougoslavie. On sait la tension diplomatique qui résulta de la

(1) Duc de Broglie. *Le dernier bienfait de la Monarchie*, p. 7.

(2) V. la même idée dans un article de M. Dino Grandi: *The Foreign Policy of the Duce*, dans la revue *Foreign Affairs*, juillet 1934, p. 563.

signature, le 27 novembre 1926 d'un traité d'amitié entre l'Italie et l'Albanie par lequel l'Italie acquérait la prééminence politique en Albanie. Depuis, un nouveau traité a encore accru l'influence italienne. La question d'Albanie, du fait du quasi-protectorat qu'en dépit du traité de 1913 l'Italie a établi, est un des points névralgiques qui troublent la vie de l'Europe du Sud-Est.

La ville libre de Dantzig doit son statut juridique spécial au fait qu'elle est économiquement le port naturel de la Pologne, tout en étant ethniquement une ville allemande. Ces deux arguments faisaient qu'il n'était possible, à la Conférence de la Paix, d'attribuer Dantzig ni à la Pologne, ni à l'Allemagne. Le Traité de Versailles a instauré à Dantzig un régime très particulier : la ville de Dantzig constitue un Gouvernement libre, placé sous le contrôle et la garantie de la Société des Nations (1).

Hors d'Europe, la ville de Tanger a été le théâtre des compétitions de ceux qui voulaient posséder la clé de la Méditerranée, le point d'où divergent les voies de pénétration au Maroc, l'escale sur la route qui va d'Europe en Amérique du Sud ou en Afrique occidentale. Là aussi un régime juridique spécial est venu concilier les intérêts des puissances. A l'heure actuelle, par la Convention du 18 décembre 1923, modifiée par celle du 25 juillet 1928, les Puissances intéressées, à savoir la France, l'Angleterre, l'Espagne et l'Italie sont chargées par délégation du Sultan du Maroc, de l'administration de la zone de Tanger (2).

Notons encore que la Convention de Constantinople du 29 octobre 1888 assure la liberté de passage dans le Canal de Suez en temps de paix comme en temps de guerre à tout navire de commerce ou de guerre, et que la même liberté est assurée dans le Canal de Panama par les traités Hay-Pauncefote du 18 novembre 1901 et Hay-Bunau-Varilla du 18 novembre 1903.

(1) V. Geneviève Lévesque. *La situation internationale de Dantzig*. Thèse, Paris, 1924.

(2) V. Rouard de Card, *Le Statut de Tanger d'après la Convention du 18 décembre 1923, 1925; Modification du statut de Tanger d'après les accords du 15 juillet 1928, 1928*.

Ainsi, pour mettre fin aux rivalités des Puissances en des points sensibles du monde qui sont des carrefours importants ou des artères essentielles pour les communications internationales, on a imaginé des procédés techniques différents selon les circonstances politiques et géographiques. Tantôt on élimine les possibilités de friction par la neutralisation de l'Etat considéré : c'est le procédé utilisé en 1815 pour la Suisse, en 1831 et 1849 pour la Belgique, parfois doublé de la garantie de neutralisation stipulée par les Etats intéressés. Tantôt il y a protectorat collectif (Prusse, Autriche et Russie sur la ville libre de Cracovie). Tantôt on neutralise une partie de territoire (Bosphore et Dardanelles, Traité de Lausanne de 1923; Tanger, convention du 18 décembre 1923, art. 3) en établissant un contrôle ou une garantie internationale, et tantôt on stipule une sorte de paix perpétuelle (Canal de Suez, convention de Constantinople de 1888; Canal de Panama, traités de 1901 et 1903). Tantôt on déclare que l'indépendance sera garantie, ou l'on s'engage simplement à la respecter (Etats baltes, Traité de Versailles; Albanie, traité de 1913).

La situation géographique de l'Autriche, carrefour terrestre semblable à la Suisse, en faisant apparaître les dangers que courrait l'Europe centrale si l'Autriche était livrée aux luttes d'influence des autres Etats, imposa le recours à la même méthode : il fallait lui donner une qualification juridique spéciale, adaptée aux circonstances tant géographiques que politiques. On lui a donc attribué le *status* juridique d'Etat dont l'indépendance est inaliénable sauf consentement conforme du Conseil de la Société des Nations.

Cette qualification est un procédé technique ayant pour but le maintien de la paix et de l'ordre européen établi. L'aliénation de l'indépendance de l'Autriche, en amenant un autre Etat, une autre volonté que celle de l'Etat autrichien à acquérir la maîtrise sur ce nœud de communications qu'est l'Autriche créerait une cause de troubles susceptibles des plus graves conséquences. L'Au-

triche ne perd pas la faculté de procéder à cette aliénation mais les traités exigent pour la validité d'un tel acte le consentement du Conseil de la Société des Nations, qui jugera de l'opportunité politique de le donner.

Les voix les plus autorisées ont expliqué pourquoi il est d'intérêt européen que l'Autriche soit indépendante. Le 18 mai 1931, M. Briand déclarait devant le Conseil de la Société des Nations : « Des textes contractuels ont fixé et consacré un principe fondamental du nouveau droit public européen : l'indépendance de l'Autriche, dans toute l'étendue que ce mot comporte, est placée sous la sauvegarde de la S.D.N. ...A ce principe, le Gouvernement français demeure fermement attaché ». Le lendemain, le 19 mai, M. Bénès prononçait, également devant le Conseil, les paroles suivantes : « Je suis loin de vouloir toucher aux droits de souveraineté et de liberté d'action d'un autre Etat et particulièrement à ceux de l'Autriche. Mais je crois être en pleine conformité avec les traités en question en disant que la liberté d'action de l'Autriche est limitée précisément dans le dessein de garantir son indépendance, afin que l'Autriche puisse accomplir la mission particulière qui, à mon avis, non en droit, mais en fait, lui est réservée dans l'Europe centrale ».

Les motifs de l'Avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale du 5 septembre 1931, disent très justement : « L'Autriche à raison de sa situation géographique au centre de l'Europe et des profondes transformations politiques issues de la dernière guerre, est un point sensible de l'ordre européen. Son existence telle qu'elle résulte des traités de paix conclus à la fin de la guerre, est un élément essentiel du règlement politique actuel, ayant déterminé, en Europe, les conséquences de la dissolution de la Monarchie austro-hongroise » (1). Dans son opinion sous le même Avis, M. Anzilotti s'exprime ainsi : « L'idée qui est à la base de cet article (88 du Traité de Saint-Germain) est que l'existence de l'Autriche dans

(1) Publications de la Cour. Série A/B, n° 41, p. 42.

les frontières fixées est un élément essentiel de l'ordre politique créé par les traités de paix. Assurer cette existence, empêcher que l'Autriche soit incorporée dans un autre Etat ou qu'elle tombe sous la dépendance d'un autre Etat, à moins que le Conseil de la S.D.N., appréciateur souverain des situations politiques et de ce qu'exige le maintien de la paix, ne dispose autrement, tel est le véritable but du principe contenu dans la première partie de l'article 88 » (1).

C'est à cette idée que l'inaliénabilité de l'indépendance de l'Autriche est une règle d'ordre public européen, que se référerait Mgr Seipel dans une lettre qu'il adressait au Journal de Genève le 19 septembre 1928 et dont le sens est d'ordinaire méconnu (2) : « Rien ne s'opposera, écrivait Mgr Seipel, à l'union de l'Autriche à l'Allemagne, lorsque cette question aura cessé d'intéresser tous les peuples qu'elle affecte; ce sera le cas lorsque les Autrichiens et les Allemands ne regarderont plus l'opposition contre l'Anschluss comme une atteinte à leurs droits naturels et à leurs intérêts vitaux. Ce sera le cas également lorsque ceux qui ont prévu l'Anschluss dans les Traités de Paix et ont établi pour sa réalisation une procédure pacifique, ne la regarderont plus comme une menace de la paix ». Autrement dit, pour que le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne soit réalisable, il faudrait que les intéressés aient compris que la règle qui interdit ce rattachement n'est pas faite pour les déshonorer mais pour tarir une source de conflits possibles et que la situation politique soit devenue telle que le Conseil de la Société des Nations estime que l'aliénation de l'indépendance de l'Autriche ne fait courir aucun risque à la paix de l'Europe. La tournure habile de ces phrases de Mgr Seipel ne leur ôte pas leur sens incontestable.

Ainsi, la qualification juridique subjective de l'Autriche a pour but le maintien de l'ordre politique établi

(1) Publications de la Cour, Série A/B, n° 41, p. 56.

(2) Pour beaucoup, cette lettre serait la preuve des sentiments « rattachistes » de Mgr Seipel.

en Europe centrale. C'est une règle de droit positif, donc pleinement valable par elle-même. Néanmoins de nombreux juristes ou écrivains politiques allemands (et certains autrichiens), désireux d'anéantir cette règle juridique qu'ils trouvaient politiquement mauvaise, ont invoqué le « principe des nationalités » et le soi-disant « droit des peuples de disposer d'eux-mêmes » pour démontrer que le *status* de l'Autriche, étant contraire à ses principes, n'avait pas de valeur juridique, ou tout au moins était contraire aux principes supérieurs qui domineraient les traités. Dès l'époque des négociations de paix, le Comte von Brockdorff-Rantzau avait soutenu cette thèse pour protester contre l'article 80 du Traité de Versailles : « Par l'article 80, on réclame la reconnaissance permanente de l'indépendance de l'Autriche dans les frontières déterminées par le Traité de Paix des Gouvernements alliés et associés avec l'Allemagne. L'Allemagne n'a jamais eu l'intention, et ne l'aura jamais, de modifier par la violence la frontière germano-autrichienne. Si cependant la population de l'Autriche, dont l'histoire et la culture depuis mille ans sont intimement attachées aux pays d'origine allemande, désirait renouveler ses liens avec l'Allemagne qui n'ont été brisés que dernièrement par une guerre, l'Allemagne ne peut pas s'engager à s'opposer aux désirs de ses frères d'Autriche car le droit d'auto-détermination doit s'appliquer à tous les peuples et non seulement au préjudice de l'Allemagne. Toute autre procédure serait contraire au discours du Président Wilson au Congrès en date du 11 février 1918 » (1).

La question ainsi posée ne saurait avoir la prétention d'être une question juridique. Le principe des nationalités, le « droit » des peuples de disposer d'eux-mêmes font partie des accessoires délaissés du droit naturel. Personne ne peut songer à les invoquer sur le plan positif.

Dans le domaine politique, les arguments allemands peuvent produire un certain effet : rien n'est si dange-

(1) Remarques de la délégation allemande sur le Traité de Paix.

reux qu'un adversaire s'emparant des armes dont on s'est servi contre lui. L'opinion de certains anglo-saxons a été assez impressionnée par la thèse allemande.

M. Briand a réfuté ces arguments pseudo-juridiques en ces termes : « Sans doute les peuples ont-ils le droit de disposer d'eux-mêmes; mais je ne sache pas que sous cette formule on ait jamais entendu proclamer le droit des peuples à se suicider !... Si dans la nation intéressée, il y avait seulement un dixième des citoyens attachés à la sauvegarde de son indépendance nationale, croyez-vous que le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » pourrait s'opposer à la légitimité d'un tel sentiment ? Je ne sache pas qu'on ait jamais fait cette démonstration ! »

D'ailleurs quand on a parlé de droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, on a eu en vue les peuples opprimés par leur incorporation dans un Etat étranger. Il ne faut pas comparer le cas de l'Autriche à celui de l'Alsace et de la Lorraine, ou de la Pologne.

En effet, écrivait M. René Pinon, le 15 avril 1928 dans la Revue des Deux Mondes, « L'Autriche est un Etat indépendant et libre sur lequel dans l'intérêt général de l'Europe et de la Paix pèse une hypothèque, ou, au sens juridique du mot, une servitude : une servitude qui s'appelle l'indépendance, qui s'appelle la vie, n'est tout de même pas un cadeau intolérable ». L'Autriche peut disposer d'elle-même mais on craint qu'elle se serve de ce droit d'une façon abusive, d'une manière telle que la Paix de l'Europe soit mise en péril : c'est pourquoi le consentement du Conseil de la S.D.N. est exigé afin que l'aliénation de l'indépendance puisse être prohibée ou autorisée selon les circonstances politiques en Europe.

Une telle règle est tout à fait conforme à l'esprit de l'organisation de la paix d'après le Pacte de la S.D.N. Un des buts du pacte est de « garantir la paix et la sûreté » aux Membres de la Société. Il prévoit des mesures susceptibles d'y aboutir et des hypothèses dans lesquelles les organes de la Société auront à intervenir. C'est ainsi que l'article 11 stipule que « toute guerre ou menace de guerre

intéresse la Société toute entière » et que l'Assemblée ou le Conseil peuvent voir leur attention attirée « sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations ». D'autre part, d'après l'article 10 « les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société ». On peut dire que le *status* juridique de l'Autriche est une application et une extension de ces principes du Pacte : d'une part l'indépendance de l'Autriche est inaliénable (cette règle a une portée beaucoup plus vaste que l'article 10 mais on peut l'en rapprocher), et d'autre part l'aliénation de cette indépendance intéresse la Société toute entière et à ce titre doit recevoir l'assentiment du Conseil (règle à rapprocher de l'article 11).

Par ailleurs l'article 21 du Pacte déclare qu'il n'y a pas incompatibilité entre la qualification juridique de Membre de la Société des Nations qui entraîne un grand nombre d'obligations, et celle qui peut résulter « d'engagements internationaux qui assurent le maintien de la paix ». Sans vouloir attribuer de valeur juridique à ce rapprochement, on peut parfaitement, dans un but de méthode et d'explication, dire que la qualification de l'Autriche rentre sous la rubrique de l'article 21 du Pacte : c'est un engagement international en vue du maintien de la paix.

En résumé, la base politique de la qualification juridique subjective de l'Autriche apparaît comme étant l'idée d'ordre européen. Les Puissances, en élaborant les Traités, ont considéré que l'aliénation de l'indépendance de l'Autriche provoquerait dans les relations européennes des troubles susceptibles de compromettre la paix; pour éviter cette menace de guerre éventuelle dont elles voyaient les causes possibles, elles ont établi pour l'Autriche un *status* juridique selon lequel le Conseil de la Société des Nations doit intervenir pour lever le cas échéant, l'interdiction

de principe qui est faite à l'Autriche d'aliéner ou de compromettre son indépendance.

Cette qualification juridique procède d'une technique nouvelle, mais elle s'applique à une situation politique qui a eu des précédents dans l'histoire diplomatique. Un bref aperçu de ces précédents permettra certainement une compréhension beaucoup plus fructueuse du *status* juridique actuel de l'Autriche.

II. — *Précédents historiques : Suisse-Belgique.*

La Suisse est l'Etat dont les conditions géographiques se rapprochent le plus de celles de l'Autriche. Elle a été neutralisée par les Déclarations du 20 mars et du 20 novembre 1815. Les Puissances signataires (Autriche, France, Grande-Bretagne, Portugal, Prusse et Russie à l'origine) « reconnaissent, d'une manière formelle et authentique, la neutralité perpétuelle de la Suisse et lui garantissent l'inviolabilité de son territoire circonscrit dans ses nouvelles limites... Elles font connaître que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse, ainsi que son indépendance de toute influence étrangère, est conforme aux véritables intérêts de la politique européenne » (1). La neutralité et l'indépendance de la Suisse sont nettement désignées non seulement comme des règles juridiques mais comme des principes de politique européenne. Les précédents historiques avaient créé avant 1815 en Suisse une neutralité de fait que vinrent renforcer les traités. La neutralité de la Suisse a, depuis 1815, toujours été respectée et le Traité de Versailles dans son article 435 (le Traité de Saint-Germain dans l'article 375, etc.) déclare que la neutralisation de la Suisse constitue un engagement international pour le maintien de la paix, compatible par conséquent avec les règles du Pacte de la S.D.N. (art. 21) ce qui a permis à la Suisse d'entrer à la S.D.N. en gardant sa qualification

(1) Déclaration de Paris du 20 novembre 1815.

juridique subjective d'Etat neutralisé, alors que cette qualification est contradictoire avec les principes du Pacte.

Si géographiquement la situation de la Suisse est analogue à celle de l'Autriche, historiquement il faut rapprocher l'Autriche nouvelle de la Belgique de 1831. Sans retracer les événements qui amenèrent les Puissances à signer les traités de 1831 et de 1839 (1), voyons comment fut établie la qualification juridique subjective du nouvel Etat de Belgique.

Le Protocole n° 11 de la Conférence de Londres du 20 janvier 1831 (2) contient les stipulations relatives à la condition internationale de la Belgique.

Les Plénipotentiaires fixent les limites entre la Belgique et la Hollande et la consistance territoriale de la Belgique, puis le Protocole dispose : « Ces premiers articles convenus, les P.P. ont porté leur attention sur les moyens de consolider l'œuvre de paix auquel les cinq puissances ont voué une active sollicitude, et de placer dans leur vrai jour les principes qui dirigent leur commune politique.

« Ils ont été unanimement d'avis que les cinq puissances devaient à leur intérêt bien compris, à leur union, à la tranquillité de l'Europe... une preuve éclatante de la ferme détermination où elle sont de ne chercher, dans les arrangements relatifs à la Belgique, comme dans toutes les circonstances qui pourront se présenter encore, aucune augmentation de territoire, aucune influence exclusive, aucun avantage isolé, et de donner à ce pays lui-même, ainsi qu'à tous les Etats qui l'environnent, les meilleures garanties de repos et de sécurité ». C'est la justification politique, — dans l'intérêt de l'Europe et dans l'intérêt de la Belgique elle-même, — de la qualification juridique donnée à la Belgique laquelle est ainsi stipulée :

« Art. 5. — La Belgique, dans ses limites telles qu'elles seront arrêtées et tracées conformément aux bases posées

(1) Sur ces événements voir le livre du duc de Broglie : *Le dernier bienfait de la Monarchie*; voir aussi Descamps : *La Neutralité de la Belgique*.

(2) *Recueil des Traités de la France*, de Clercq, tome IV, p. 3.

dans les articles 1, 2 et 4 du présent protocole, formera un Etat perpétuellement neutre. Les cinq puissances lui garantissent cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans les limites mentionnées ci-dessus. »

Cependant la Belgique n'ayant pas encore une conscience très nette de sa personnalité se tourna vers la France et l'on pensa à faire monter sur le trône belge le duc de Nemours, fils de Louis-Philippe.

Voici ce qu'en pensait lord Palmerston, secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères. Le 1^{er} février 1831, il écrivait à lord Granville, ambassadeur d'Angleterre à Paris : « Talleyrand m'a sondé pour savoir si je consentirais à la désignation du duc de Nemours comme roi des Belges. Je dis que nous considérerions cela comme une union avec la France et rien d'autre, et qu'il appartenait à la France de considérer *toutes* les conséquences auxquelles l'exposerait un tel manquement à tous ses engagements et que je ne crois pas que la majorité de la nation française désire la Belgique au prix d'une guerre générale et que je ne crois pas que la majorité des Belges désire l'union avec la France ou un prince français. Les trois autres puissances sont tout à fait unanimes à ce sujet.. ».

En suivant les lettres de Palmerston à Granville, on comprend admirablement la position de l'Angleterre dans cette affaire, position qui tendait à l'application stricte du Protocole du 20 janvier.

Le 2 février Palmerston écrit à Granville :

« Nous pensons à contre-cœur à la guerre, mais si jamais nous avons à faire un autre effort, l'occasion actuelle est légitime, et nous trouvons que nous ne pouvons pas accepter l'accession du duc de Nemours au trône de Belgique sans danger pour la sécurité de notre pays et sans le sacrifice de son honneur. »

Le 8 février :

« Le cabinet s'est réuni mercredi et a décidé d'exiger de la France qu'elle n'accepte pas, et cela sous menace de guerre. »

Le 15 mars :

« Périer doit comprendre que la France ne peut pas avoir la Belgique sans une guerre avec les quatre puissances. »

Le 18 mars :

« L'Europe n'acceptera jamais, à moins qu'elle n'y soit forcée par une guerre désastreuse, que la Belgique soit unie directement ou indirectement à la France. »

Le 25 mars :

« Nous savons que nous aurions à combattre la France après une telle union et nous ferions mieux de nous battre avant. »

La France ayant consenti à renoncer à soutenir la candidature du duc de Nemours, réclama des compensations. Réponse foudroyante de Palmerston :

« Nous ne pouvons avoir de sécurité pour l'Europe que si nous exigeons une stricte observation des traités et une renonciation à toutes les vues intéressées d'agrandissement. Si nous donnons à la France un carré de choux, nous abandonnons le terrain solide des principes; cela deviendrait une simple question de degré ou de valeur relative des différentes choses que l'une après l'autre elle nous demanderait. »

En définitive la France n'obtint pas son carré de choux et l'Angleterre l'obligea à rester sur le terrain des principes.

Ces principes peuvent être résumés dans cette phrase du Protocole du 19 février 1931 : « Chaque nation a ses droits particuliers; mais l'Europe aussi a son droit : c'est l'ordre social qui le lui a donné » (1).

Le Traité de Londres, du 19 avril 1839, devait consacrer l'accession de la Confédération germanique aux dispositions relatives à l'indépendance et à la neutralité perpétuelle de la Belgique (art. 7) (2).

Comme l'Autriche depuis 1919, la Belgique indépen-

(1) De Clercq, t. IV, p. 15.

(2) De Clercq, t. IV, p. 480.

dante connaissait les vicissitudes qu'éprouve un petit Etat récemment séparé d'un ensemble plus vaste à trouver un équilibre économique. La Belgique avait besoin de s'ouvrir des marchés nouveaux. Des négociations furent donc engagées entre elle et la France (1), dans l'été de 1842 dans le but de conclure une union douanière entre les deux pays. Un premier traité fut signé le 16 juillet 1842 puis les négociations furent reprises et aboutirent à l'élaboration d'un nouveau traité aux termes duquel la Belgique adopterait le régime français pour les douanes et les contributions indirectes : toute ligne douanière entre les deux pays était abolie.

L'opinion anglaise s'inquiéta. « Vous concevez que l'Angleterre ne verrait pas de bon œil les douaniers français à Anvers », déclara lord Aberdeen au Comte de Saint-Aulaire, ambassadeur de France à Londres.

Guizot, pour justifier l'attitude de la France dans cette affaire, adressa le 30 octobre 1842 aux représentants de la France à Londres, Vienne, Saint-Petersbourg, Bruxelles et La Haye, une note où il commençait par exposer son point de vue sur la question juridique soulevée, de la compatibilité de l'union douanière projetée avec le *status* juridique de la Belgique (2) : « Les traités qui ont constitué la Belgique ont stipulé qu'elle formera un Etat indépendant et neutre. Cette indépendance, cette neutralité serait-elle, comme on le prétend, détruite et entamée par le simple fait d'une union douanière avec la France ?

« Oui, si les clauses de cette union portaient atteinte à la souveraineté politique du roi des Belges, s'il ne conservait pas dans ses Etats le plein exercice des droits essentiels à sa souveraineté ! Non, si la souveraineté politique belge demeurerait entière et si le Gouvernement belge avait toujours la faculté de rompre l'union dans un délai déterminé, dès qu'il la trouverait contraire à son indépendance.

(1) A plusieurs reprises des négociations avaient été ébauchées avant cette date mais sans donner de résultat.

(2) Guizot, Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps, VI, p. 285.

« Bizarre indépendance que celle que l'on ferait à la Belgique en lui interdisant absolument, et comme condition de son existence, le droit de contracter les relations, de prendre les mesures que lui conseilleraient ses intérêts, qui seraient peut-être pour son existence même une nécessité. L'indépendance n'est pas un mot, elle doit être un fait. Un Etat n'est pas indépendant parce qu'on l'a écrit dans un traité mais à condition qu'il pourra réellement agir selon son intérêt, ses besoins et sa volonté. En supposant la souveraineté politique belge pleinement respectée — et nous sommes les premiers à dire qu'une autre hypothèse n'est pas admissible — l'union douanière ne serait entre la France et la Belgique qu'une forme particulière de traité de commerce, forme qui entraînerait sans doute dans l'administration intérieure de deux Etats certains changements librement consentis de part et d'autre, mais qui, loin de porter atteinte à l'indépendance de l'un des deux, ne serait de sa part qu'un acte et une preuve d'indépendance...

« Elle n'est donc pas nécessairement et par elle-même contraire à l'indépendance de la Belgique et au droit européen. »

Guizot se rendait compte que ce raisonnement qui contenait des parties exactes (l'idée que l'indépendance de l'Etat est une notion concrète donnant à l'Etat la possibilité réelle d'agir par lui-même) était juridiquement assez contestable : il revenait à dire que la Belgique ne faisait que se servir de son indépendance en concluant l'union douanière et qu'on ne pouvait l'empêcher d'en faire usage. Or la question n'était pas de savoir si la Belgique avait le droit de se servir de son indépendance, ce qui était hors de doute, mais bien de savoir si l'acte envisagé aboutirait à compromettre cette indépendance. Un oiseau qui vole vers une cage use de son indépendance; une fois qu'il y est entré son acte d'indépendance a abouti à lui interdire de prendre ses ébats dorénavant.

Aussi la note de Guizot va-t-elle par la suite se placer

sur le terrain politique pour justifier l'initiative franco-belge. Elle déclare que la France a vu se constituer au delà du Rhin une force économique grandissante, par la conclusion du *Zollverein* de 1833, qui vient d'être renouvelé en 1841 : « Il est évident que par ce fait nouveau, la Prusse a grandi, beaucoup grandi, que son poids en Allemagne, et par suite en Europe, s'est fort accru, que les puissances allemandes de second et de troisième ordre n'ont plus la même importance ni la même liberté dans leurs combinaisons au dehors... Sans doute l'union douanière franco-belge serait pour la France un accroissement de poids et d'influence en Europe; mais pourquoi la France et la Belgique n'auraient-elles pas aussi bien que la Prusse, la Bavière et la Saxe, le droit de régler sous cette forme leur intérêt commun ? »

L'Angleterre répondit à cette question par sa note du 6 décembre 1842, où elle remettait tout au point en quelques mots : « L'union douanière de la France et de la Belgique nous paraîtrait une atteinte à l'indépendance de celle-ci et par conséquent aux traités qui l'ont fondée ». La réponse était péremptoire et ne souffrait pas de discussion. La Prusse soutint le point de vue anglais ainsi que l'Autriche (1).

Le projet d'union douanière fut donc abandonné devant l'opposition absolue de l'Angleterre, de la Prusse et de l'Autriche. La France constatant l'insuccès de ses arguments tant sur le terrain juridique que sur le terrain politique, s'inclina.

Depuis lors la Belgique est parvenue à se créer un équilibre économique indépendant. Elle s'est fortifiée dans son indépendance politique. « Qui oserait dire aujourd'hui que l'Europe entière n'y a pas gagné ? La communauté des nations européennes n'en est que plus riche en ce sens qu'elle compte parmi ses membres une Belgique libre et indépendante qui a son apport à faire à la civilisation et à la pensée communes de l'Europe, apport qui aurait été

(1) Dépêche de Metternich, 8 décembre 1842. V. Metternich, Mémoires, édition de 1883, VI, p. 623.

moins important et de moindre valeur si la Belgique était devenue une simple province française » (1).

Le procédé technique utilisé en 1831 et 1839 a donné de bons résultats : la Belgique s'est consolidée dans une vie libre, les rivalités des Puissances ont été apaisées. Les mêmes résultats étant recherchés en 1919 à propos de l'Autriche, on aurait pu songer à employer le même procédé technique et aujourd'hui encore certains parlent de neutraliser l'Autriche et parfois reprochent aux rédacteurs des Traités de ne l'avoir pas fait. Ceux-là oublient l'état d'esprit dans lequel se trouvait la Conférence de la Paix. Le souvenir de la violation de la Belgique en 1914 par l'Allemagne faisait naître trop de scepticisme sur la valeur de la neutralisation comme obstacle aux ambitions allemandes. On employa donc un moyen différent, dont l'efficacité n'est peut-être pas meilleure mais qui était mieux adapté à la physionomie du nouvel ordre européen. Malgré cette différence technique, en 1919 pour l'Autriche comme en 1831 et 1839 pour la Belgique, le but des règles établies est le même : c'est la garantie du maintien de l'indépendance des deux pays.

L'indépendance de l'Autriche est inaliénable : à cet égard l'Autriche et l'Allemagne ont pris certaines obligations particulières. Le Conseil de la S.D.N. a reçu un rôle déterminé : il a compétence pour accorder les dérogations qui leur paraîtraient justifiées.

III. — *La qualification juridique de l'Autriche et sa souveraineté.*

En acceptant cette qualification juridique subjective, l'Autriche a-t-elle abdiqué ses droits de souveraineté ? Telle est la question qu'il nous aurait semblé superflu de traiter, mais sur laquelle il est indispensable de donner des précisions : en effet de nombreux juristes allemands

(1) J.W. Headlam-Morley : L'Autriche et la question de l'Anschluss, in *Esprit international*, 1929, p. 208.

ont soutenu que l'Autriche avait abdiqué sa souveraineté au profit de la Société des Nations, qu'elle était devenue un Etat à demi souverain (1). Cet argument a été repris dans l'opinion publique et a été largement exploité dans un but politique pour convaincre les Autrichiens que leur patrie avait été réduite à l'esclavage par les Traités et que le seul moyen pour eux de reconquérir leur véritable indépendance était d'exiger leur union à l'Allemagne. Cette propagande a réussi à faire naître chez certains l'idée que l'Autriche serait sous la tutelle de la Société des Nations, qu'elle n'aurait plus la liberté d'agir dans sa pleine souveraineté. Il est indispensable de préciser à ce point de vue la situation juridique de l'Autriche.

Qu'est-ce que la souveraineté de l'Etat ? C'est le droit pour l'Etat d'agir sans recevoir d'ordres de personne. Mais l'Etat est lié par les règles du droit des gens, librement consenties par la voie contractuelle. La souveraineté (*suprema potestas*) est un superlatif relatif : depuis longtemps ce mot n'exprime plus l'idée de l'arbitraire, de l'absence complète de contrôle, du pouvoir sans limites. Les auteurs qui bataillent contre la notion de la souveraineté qui tombe, selon eux, en désuétude, luttent contre une certaine conception de la souveraineté, conception qui est un vieux relent de l'idéologie révolutionnaire pour laquelle être souverain est être un tyran. Ils appellent la souveraineté d'un autre nom mais le problème n'en est pas pour autant résolu.

Le mot souveraineté est un mot commode : au lieu de le rayer du dictionnaire, il vaut mieux lui donner un sens précis. Etre souverain signifie agir selon sa propre décision dans le cadre de compétence qui vous est réservé. Ce cadre, dans l'ordre interne, s'appelle la loi. Une Cour souveraine est une Cour qui juge sans appel mais elle doit conformer son jugement à la règle de droit. Dans

(1) C'est ce que soutient le Dr. R. Laun dans son ouvrage : *Deutschösterreich in Friedensvertrag von Versailles* (extrait du *Kommentar zum Friedensvertrage*, publié par le Professeur Walter Schücking, Berlin, 1921), à la page 38. Voir aussi l'article de Julius Wolf dans *l'Esprit International*, 1931, p. 357.

l'ordre international l'Etat doit se conformer à la norme internationale, mais, dans ce cadre, l'Etat a le pouvoir d'agir librement (1).

Il n'y a pas de degrés de la souveraineté qui pourraient justifier les expressions inexactes d' « Etats à demi souverains », d' « Etats dépendants », d' « Etats incapables ». L'existence comme Etat, comporte la personnalité juridique dont l'expression est la souveraineté et l'indépendance, double aspect d'une même notion qui est la liberté de l'Etat d'agir dans son domaine propre. Ce domaine propre est délimité par le droit international. Mais en cas de doute, la présomption est en faveur de la liberté de l'Etat : « Les limitations de l'indépendance des Etats ne se présument pas » a dit la Cour Permanente de Justice Internationale dans l'affaire du « Lotus » (2).

Si nous examinons la situation de l'Autriche à la lumière de ces quelques idées, nous dirons : l'Autriche est un Etat; elle possède la souveraineté et l'indépendance qui sont en droit international les attributs essentiels de la personnalité de l'Etat.

L'Autriche a un *status* juridique, une qualification juridique subjective qui lui est propre, dont nous avons montré les bases politiques et d'après lequel elle ne peut pas « aliéner son indépendance » (nous aurons l'occasion plus loin de rechercher quel est le contenu exact et la signification précise de cette qualification). Cette qualification se présente-t-elle avec une valeur juridique plus importante que tout autre norme concernant l'Autriche ? Nullement. C'est une obligation, de caractère conventionnel, qui est une limitation à son indépendance au même titre que l'obligation pour l'Autriche de n'avoir aucune

(1) L'erreur commise par beaucoup vient de ce que l'on s'est heurté à ce dilemme posé par Duguit (Traité, 2^e édition, I, p. 478) : « Ou bien l'Etat est souverain et alors ne se déterminant jamais que par sa propre volonté, il ne peut être soumis à une règle impérative qui le limite; ou bien, l'Etat est soumis à une règle impérative qui le limite et alors, il n'est pas souverain ».

(2) Publications de la Cour, Série A, X, p. 18.

marine ou flotte aérienne militaires. Il se peut, il est même certain que politiquement les clauses des traités relatives à la qualification de l'Autriche aient une importance plus grande dans sa vie internationale, que telle autre clause de traité. Mais juridiquement c'est une limitation conventionnelle de liberté d'où ne résulte pour l'Autriche aucune incapacité au sens où l'entend le droit interne.

En acceptant la qualification juridique que lui ont donnée les Traités, l'Autriche a reconnu que, pour des raisons politiques, elle ne pourrait pas exercer son pouvoir d'aliéner son indépendance (résultant de la souveraineté) sans que le Conseil de la S.D.N. ait donné son consentement à cette aliénation.

Mais dès maintenant, apparaît la question infiniment délicate qui domine tout le commentaire juridique de la qualification de l'Autriche : en vertu de sa souveraineté et de son indépendance d'Etat, l'Autriche peut se lier par des stipulations conventionnelles qui feront naître à sa charge des obligations; mais d'après sa qualification juridique elle ne peut pas exercer sa souveraineté et son indépendance de telle sorte que cette indépendance disparaisse. Or il ressort de notre raisonnement que juridiquement il n'y a aucune différence de degré entre le traité par lequel deux Etats contractent une obligation infime et celui par lequel un Etat A confère à un Etat B des pouvoirs tels qu'en fait et par conséquent en droit, l'Etat A disparaît et perd son indépendance.

Comment savoir dans quels cas l'Autriche, en se liant conventionnellement ne fait qu'exercer son indépendance, en user légitimement, et dans quels cas, un acte conventionnel lui fera perdre cette qualité ? C'est là toute la question.

Pour la résoudre, il faut étudier l'obligation qui a donné la qualification que nous savons à l'Autriche.

Section 2. ASPECT TECHNIQUE DE LA QUALIFICATION JURIDIQUE
DE L'AUTRICHE.

I. — *Textes relatifs à la qualification de l'Autriche.*

Les premiers textes en date relatifs au *status* juridique de l'Autriche sont les dispositions du Traité de Versailles. Ces dispositions n'ont pas été souscrites par l'Autriche mais le fait qu'elles ont été insérées dans le Traité de Versailles prouve que la question de la qualification juridique de l'Autriche dépasse le cadre des relations entre l'Autriche et les Alliés et intéresse les relations de ceux-ci avec l'Allemagne. Cela marque le caractère de règle d'ordre public européen qui est attaché à cette qualification juridique.

L'article 80 du Traité de Versailles dispose :

« *L'Allemagne reconnaît et respectera strictement l'indépendance de l'Autriche dans les frontières qui seront fixées par traité passé entre cet Etat et les Principales Puissances alliées et associées; elle reconnaît que cette indépendance sera inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations.* »

Par ce texte l'Allemagne contracte deux obligations : d'abord elle reconnaît l'indépendance et s'engage à la respecter; ensuite elle reconnaît que cette indépendance par exception au droit commun ne pourra être aliénée sans le consentement du Conseil de la S.D.N.

L'Allemagne s'est engagée d'autre part à reconnaître toutes les dispositions qui pourraient être ultérieurement stipulées par le Traité à venir entre les Puissances Alliées et l'Autriche. C'est l'article 434 du Traité de Versailles :

« *L'Allemagne s'engage à reconnaître la pleine valeur des Traités de Paix et conventions additionnelles qui seront conclus par les Puissances alliées et associées avec les Puissances ayant combattu aux côtés de l'Allemagne, à agréer les dispositions qui seront prises concernant les*

territoires de l'ancienne Monarchie d'Autriche-Hongrie, du Royaume de Bulgarie et de l'Empire ottoman et à reconnaître les nouveaux Etats dans les frontières qui leur seront ainsi fixées. »

Avant même que le Traité de Versailles ait été ratifié, les Puissances Alliées furent amenées à signer avec l'Allemagne, le 22 septembre 1919, une Déclaration qui constitue une application authentique de l'article 80 du Traité.

La Constitution de Weimar, du 11 août 1919, contenait un article 61 dont le deuxième alinéa était ainsi conçu : « L'Autriche allemande, après sa réunion à l'Empire allemand, reçoit le droit de participer au Conseil d'Empire avec le nombre de voix correspondant à sa population. Jusque-là, les représentants de l'Autriche allemande ont voix consultative ».

Le 2 septembre 1919 M. Clemenceau adressa au baron von Lersner, président de la Délégation allemande, une lettre de protestation contre la double violation de l'article 80 que les Puissances relevaient dans cette disposition constitutionnelle : « 1° L'article 61, en stipulant l'admission de l'Autriche au *Reichsrat* assimile cette République aux terres allemandes (*deutsche Länder*) qui composent l'Empire allemand, assimilation incompatible avec le respect de l'indépendance de l'Autriche.

« 2° En admettant et en réglementant la participation de l'Autriche au Conseil d'Empire, l'article 61 crée un lien politique et une action politique commune à l'Allemagne et à l'Autriche, en opposition absolue avec l'indépendance de celle-ci. »

Le 5 septembre, le baron von Lersner répondit en essayant de justifier juridiquement la disposition de l'article 61 : mais il admettait que, étant donnée l'attitude des Puissances, cette disposition « reste sans vigueur ». Il ajoutait que la Constitution de Weimar spécifiait par ailleurs que le Traité de Versailles n'était pas affecté par elle.

Néanmoins les Puissances ne furent pas satisfaites par ces apaisements : elles exigèrent la signature de la Déclaration du 22 septembre 1919 ainsi conçue ;

« Le soussigné, dûment autorisé et agissant au nom du Gouvernement allemand, reconnaît et déclare que toutes les dispositions de la Constitution allemande du 11 août 1919 qui sont en contradiction avec les termes du Traité de Paix, signé à Versailles le 28 juin 1919, sont nulles.

« Le Gouvernement allemand déclare et reconnaît qu'en conséquence l'alinéa 2 de l'article 61 de ladite Constitution est nul et que spécialement l'admission de représentants autrichiens au Reichsrat ne pourrait avoir lieu qu'au cas où, en accord avec l'article 80 du Traité de Paix, le Conseil de la Société des Nations aurait consenti à une modification conforme de la situation internationale de l'Autriche.

« La présente déclaration sera approuvée par l'autorité législative allemande compétente dans les quinze jours qui suivront la mise en vigueur du Traité de Paix.

« Fait à Versailles, le 22 septembre 1919, en présence des représentants soussignés des Principales Puissances alliées et associées. »

La déclaration fut signée par le baron von Lersner et les représentants des Puissances. Elle présente sans doute aujourd'hui une importance juridique moins grande en raison de l'abrogation de la Constitution de Weimar, mais elle est un précédent caractéristique pour l'interprétation de l'article 80 du Traité de Versailles.

Le Traité de Saint-Germain signé entre l'Autriche et les Puissances alliées et associées le 10 septembre 1919 reprend en le précisant le principe affirmé dans l'article 80 du Traité de Versailles. L'article 88 dispose :

« L'indépendance de l'Autriche est inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations. En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement dudit Conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit, notamment et jusqu'à son admission comme Membre de la Société des Nations, par voie de participation aux affaires d'une autre Puissance. »

Ce texte pose le principe de l'inaliénabilité de l'indépendance. Il s'empresse de le préciser en tenant compte de l'incident de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution de Weimar qui s'était produit à la même époque que la fin des négociations au sujet du Traité de Saint-Germain. La Conférence de la Paix a été instruite, par cet incident des tentatives probables de tourner la règle de l'inaliénabilité de l'indépendance de l'Autriche. Et c'est pourquoi les rédacteurs du Traité insèrent cette seconde phrase débutant par les mots « en conséquence » et qui interdit à l'Autriche, en plus des actes d'aliénation de son indépendance, tous les actes qui pourraient la « compromettre directement ou indirectement » c'est-à-dire qui, sans supprimer cette indépendance immédiatement auraient pour effet plus ou moins direct d'aboutir à ce résultat. Les Puissances Alliées veulent qu'il soit possible au Conseil de la S.D.N. d'intervenir avant qu'un fait définitif et peut-être inévitable soit accompli.

La deuxième phrase de l'article 88 loin de n'être qu'une redite de la première, est une extension du principe posé.

A la suite de la signature du Traité de Saint-Germain, les Puissances alliées eurent l'occasion d'adopter une résolution qui fut transmise au Dr Renner, Chancelier d'Autriche, et dont les termes, quoique n'ayant pas valeur conventionnelle à l'égard de l'Autriche, constituent une interprétation unilatérale des Puissances au sujet de l'article 88. Cette résolution fut adoptée en réponse à une lettre du Dr Renner en date du 2 décembre 1919 où celui-ci faisait appel aux Puissances pour voir assurée la sécurité intérieure et extérieure de l'Autriche menacée par l'agitation séparatiste du Vorarlberg et du Burgenland (1). Elle est ainsi conçue :

« Les Puissances alliées et associées, désireuses d'assurer l'existence de l'Autriche dans les frontières qui lui ont été assignées et décidées à faire respecter les dispo-

(1) Nous avons cité cette lettre en étudiant la question du Burgenland.

sitions du Traité de Saint-Germain-en-Laye, déclarent qu'elles s'opposeront à toutes tentatives de nature à porter atteinte à l'intégrité du territoire autrichien ou qui, contrairement aux stipulations de l'article 88 dudit Traité, auraient pour effet de compromettre d'une manière quelconque, soit directement, soit indirectement, l'indépendance politique et économique de l'Autriche. »

Les Puissances précisent donc que selon leur interprétation le mot « indépendance » signifie « indépendance politique et économique ».

Nous avons eu l'occasion de signaler un autre acte conventionnel de la plus grande importance pour la qualification juridique de l'Autriche, c'est le *Protocole I du 4 octobre 1922* (1). Ce Protocole qui est intitulé « Déclaration » comporte des obligations à la charge de l'Autriche et des obligations à la charge des signataires à savoir la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et la Tchécoslovaquie. Il a reçu par la suite l'adhésion de l'Espagne (2) et de la Belgique (3). Ce protocole est ouvert à l'adhésion de toutes Puissances signataires ou non signataires du Traité de Saint-Germain : les engagements qui y sont contenus ont donc juridiquement une valeur propre, distincte de celle de l'article 88. D'autre part, comme nous l'avons dit, ce Protocole n'est pas lié juridiquement aux Protocoles II et III portant la même date. Il a été possible au Danemark, aux Pays-Bas et à la Suède d'adhérer au Protocole II sans adhérer au Protocole I qui nous occupe. Les Protocoles II et III sont limités dans le temps à la période 1923-1943 (la période de vingt ans prévue pour l'emprunt) alors que le Protocole I « ne contient aucune clause relative à sa durée » ainsi que l'ont reconnu les juges de la Cour Permanente qui ont émis une opinion dissidente en 1931 (4).

L'Autriche, par le Protocole I de 1922, « s'engage,

(1) Recueil des Traités de la S.D.N., 1922, vol. XII, p. 386.

(2) Recueil des Traités de la S.D.N., 1922, vol. XII, p. 388.

(3) Recueil des Traités de la S.D.N., 1923, vol. XV, p. 320.

(4) Publications de la Cour, Série A-B, n° 41, p. 80. Rappelons que le juge allemand faisait partie de la minorité qui a formulé cette opinion.

dans les termes de l'article 88 du Traité de Saint-Germain, à ne pas aliéner son indépendance ». Elle déclare en second lieu, qu'elle « *s'abstiendra de toute négociation et de tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance* ». L'Autriche conserve « sa liberté en matière de tarifs douaniers et d'accords commerciaux ou financiers et, en général, pour tout ce qui touche à son régime économique et à ses relations commerciales », mais il est entendu que l'Autriche « *ne pourra porter atteinte à son indépendance économique par l'octroi à un Etat quelconque d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs de nature à menacer cette indépendance.* »

Ces obligations de l'Autriche rentrent incontestablement dans le cadre de l'article 88. L'indépendance économique se réfère à l'indépendance au sens de l'article 88, l'octroi d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs de nature à menacer l'indépendance de l'Autriche sont des actes de nature à compromettre l'indépendance de l'Autriche au sens de ce même article (1). Le Protocole de 1922 formule les obligations de l'Autriche en des termes plus détaillés, et ceci dans un acte spécial ouvert à l'adhésion de tous les Etats : c'est à ce double point de vue qu'il doit être considéré comme juridiquement distinct et indépendant de l'article 88.

De leur côté les Puissances (celles qui ont signé ou adhéré) contractent plusieurs engagements. Elles déclarent solennellement, d'abord qu'elles « *respecteront l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Autriche* », puis qu'elles « *ne chercheront aucun avantage spécial ou exclusif d'ordre économique ou financier de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance* » ; qu'elles « *s'abstiendront de toute action qui pourrait être contraire à l'esprit des conventions qui seront stipulées en commun pour la reconstruc-*

(1) C'est l'interprétation de la C.P.J.I., dans son Avis consultatif de 1931, p. 47.

tion économique et financière de l'Autriche ou qui pourrait porter préjudice aux garanties que les Puissances auront stipulées pour sauvegarder les intérêts des créanciers et des Etats garants ». Enfin, elles déclarent « *que, le cas échéant, en vue d'assurer le respect de ces principes par toutes les nations, ils s'adresseront, en conformité avec les règles du Pacte de la Société des Nations, soit individuellement, soit collectivement, au Conseil de la Société pour qu'il avise aux mesures à prendre et qu'ils se conformeront aux décisions dudit Conseil* ». C'est en vertu de cette clause qu'en 1931, l'affaire du Protocole douanier austro-allemand fut portée devant la 63^e session du Conseil de la Société des Nations.

Le Protocole du 15 juillet 1932 relatif à l'aide financière des Puissances à l'Autriche contient dans son préambule la phrase suivante où sont rappelés les textes juridiques qui sont à la base de la qualification de l'Etat autrichien : Les H.P.C. considérant ... « *que les Gouvernements susdits, y compris le Gouvernement autrichien, déclarent fonder cette aide sur le Protocole n° I signé à Genève, le 4 octobre 1922, avec tous les engagements qu'il comporte, Protocole dont les dispositions sont considérées comme étant reproduites ici* » (1). Mais il est incontestable que c'est le Protocole I de 1922 et l'article 88 qui restent les textes essentiels, le Protocole de 1932 ayant une durée limitée à la durée de l'aide financière apportée à l'Autriche. Les termes circonspects utilisés en 1932 montrent bien que les Puissances n'ont pas voulu substituer à un engagement sans limitation de durée, un engagement qui eût perdu sa force juridique au jour du remboursement de l'emprunt.

II. — *Nature de l'obligation.*

Pour bien comprendre en quoi consiste l'obligation de l'Autriche en vertu des textes que nous venons de citer,

(1) Recueil des Traitéés de la S.D.N., 1932, vol. CXXXV, p. 285.

il faut soigneusement distinguer la *nature* de cette obligation et son *objet*. La nature d'une obligation la range forcément dans une catégorie juridique (obligation de faire, de ne pas faire, de donner) tandis que son objet n'est pas nécessairement relatif à une notion juridiquement définie. Lorsque l'on parle d'une obligation de faire, on ajoute en sous-entendu les mots « quelque chose ». Cette « chose », objet de l'obligation peut soit être définie juridiquement, soit ne correspondre qu'à une notion économique, technique ou autre, autrement dit, il est possible et même fréquent qu'elle soit qualifiée par des éléments de fait et non par des éléments de droit.

L'Autriche s'est obligée à *ne pas faire* certains actes, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations. Son obligation consiste à s'abstenir; l'objet de cette obligation, ce sont certains actes que nous essaierons de définir dans un instant. Dès maintenant nous pouvons dire que la définition de ces actes sera peut-être juridique, peut-être extra-juridique : l'obligation elle-même est seule susceptible d'une définition exclusivement juridique. Son objet, par contre, ne correspond pas, *a priori*, à une notion juridique préétablie.

Quel est le pouvoir juridique du Conseil de la Société des Nations en ce qui concerne le « consentement » à donner à l'Autriche pour lever la prohibition qui la lie ? On a parlé de tutelle, de protectorat, de garantie du Conseil. Toute cette terminologie est inexacte, du moins si on lui donne le sens dans lequel on entend communément ces mots.

Lorsqu'un traité prévoit une garantie collective des Puissances signataires, celles-ci ne peuvent pas, en restant dans le cadre du Traité, consentir à la suppression de la garantie stipulée : or le *status* juridique de l'Autriche considère la mainlevée de l'obligation de ne pas faire comme étant parfaitement possible.

S'il y avait protectorat ou tutelle du Conseil, celui-ci posséderait des pouvoirs étendus, comparables techniquement à ceux que lui attribuent l'article 22 du Pacte sur

l'administration des territoires sous mandat, les articles 102 et 103 du Traité de Versailles sur celle de la ville libre de Dantzig, ou l'article 12 des traités concernant la protection des minorités. Or il n'en est rien. Le Conseil n'a pas reçu le pouvoir d'examiner tout acte qui concerne le statut international de l'Autriche. Il n'est pas comme on l'a dit trop souvent le gardien de l'indépendance de l'Autriche. Son rôle se borne à être le suivant :

a) Il doit consentir ou refuser son consentement à tout acte d'aliénation de l'indépendance autrichienne;

b) Pour avoir à donner ou refuser son consentement, il doit avoir, au préalable, décidé que l'acte incriminé constitue un acte visé à l'article 88 ou au Protocole de 1922.

Pour cette double mission, le Conseil doit réunir l'unanimité de ses membres. La question de qualification de l'acte étant préalable à la question de l'autorisation ou du refus, on peut dire que la charge de la preuve que l'acte tombe sous le coup des textes analysés, incombe au Conseil qui doit réunir l'unanimité pour pouvoir déclarer son caractère illicite.

Mais tout le problème est là : selon quel critère le Conseil décidera-t-il que l'acte de l'Autriche est licite ou non. C'est la question de l'objet de l'obligation : sur quoi porte-t-elle ?

III. — *Objet de l'obligation.*

L'obligation de l'Autriche porte sur les actes d'aliénation ou susceptibles de compromettre son indépendance. Que faut-il entendre par le terme « indépendance » et quels sont les actes par lesquels cette indépendance ainsi définie est aliénée ou compromise : tels sont les deux points à examiner.

La notion d'indépendance est de celles que l'on comprend très bien mais qu'il est extrêmement difficile de définir. Cela n'a pas empêché les auteurs de droit international de prétendre pouvoir donner une définition juri-

dique de l'indépendance. La diversité particulièrement remarquable de ces définitions fait naître à elle seule quelque scepticisme sur leur valeur juridique (1). Mais les auteurs seraient-ils parvenus à s'accorder sur une définition qu'on ne devrait la considérer comme permettant de donner l'interprétation authentique d'un texte juridique. La doctrine des juristes peut servir à éclairer les problèmes juridiques, cette œuvre de systématisation selon leur conception individuelle permet de faire des comparaisons entre diverses situations juridiques, de classer les questions dans un ordre intellectuel logique. Mais l'utilisation de la doctrine doit se borner là.

Les débats de La Haye en 1931 ont fourni l'occasion aux parties au litige de faire état des multiples définitions de l'indépendance que fournissaient les auteurs et même d'en donner de nouvelles. L'essentiel est de savoir qu'aucune définition de l'indépendance n'a été admise comme étant l'expression de la vérité juridique.

L'Etat, en sa qualité d'Etat exerce son activité au sens le plus étendu de ce terme avec la plus parfaite liberté : cette situation est reconnue par le droit international d'une façon négative en ce sens que celui-ci est relatif aux limitations éventuelles que, sur la base conventionnelle, l'Etat établit à l'exercice de sa liberté naturelle. Quand on parle du « principe juridique de l'indépendance », on veut dire que d'après le droit international l'Etat, en dehors des obligations qu'il a contractées, n'est soumis à la volonté d'aucun autre Etat dans son activité.

Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas, en fait, une interdépendance politique entre les Etats et dans l'affaire de 1931 les juristes allemands et autrichiens ont mis en avant cette idée pour démontrer qu'en réalité l'indépendance de l'Etat ne signifiait rien puisque les Etats ne sont pas absolument indépendants, que reprocher au Protocole de Vienne qu'il tende à supprimer l'indépendance de l'Au-

(1) On trouvera un certain nombre de ces définitions citées dans la note n° 93 de l'article du Baron Nolde sur l'Union douanière austro-allemande, R.G.D.I.P., 1932, p. 345.

triche, c'était au fond soutenir que l'Autriche ne pouvait faire plus aucun acte juridique sans risquer de compromettre son indépendance, et qu'en définitive la sauvegarde de son indépendance inscrite dans les Traités n'aboutissait qu'à la mettre dans un état d'isolement complet.

C'était jouer sur les mots : l'Etat qui conclut un accord, qui signe un traité, use de son droit de souveraineté, agit selon sa volonté indépendante. Cet accord entraînera pour lui des obligations qu'il devra exécuter de sa propre volonté; mais l'existence même de sa volonté elle-même restera intacte. D'autre part le principe juridique selon lequel l'Etat est souverain et indépendant n'a nullement pour but de nier le phénomène social que l'on désigne sous le terme de communauté internationale ou société des Etats. L'interdépendance des Etats se manifeste juridiquement par l'existence du droit international mais en droit positif actuel, l'indépendance est la règle et ses limitations sont l'exception (cf. arrêt du Lotus, déjà cité).

Mais autant il est facile de préciser les limitations, autant la règle est indéfinissable. Les formules que donnent les auteurs sont des plus variées : les uns estiment que souveraineté et indépendance sont l'expression d'un même attribut de l'Etat : la souveraineté serait le droit de commander à l'intérieur, l'indépendance le droit de ne pas être commandé par les autres Etats, en un mot l'autonomie. D'autres pensent que l'indépendance c'est le droit d'agir à sa guise à l'intérieur et à l'extérieur. Certains estiment que l'indépendance est la souveraineté limitée au territoire de l'Etat, d'autres qu'elle est limitée par l'indépendance des autres Etats, ou par le droit international.

De ce fatras de définitions, nous ne tirons aucun enseignement précis. Voyons si l'interprétation des textes du droit positif permet d'aboutir à un meilleur résultat. Les manuels de droit international distinguent soigneusement les Etats indépendants des Etats dépendants. Y a-t-il dans les traités des dispositions techniques pouvant servir de critérium entre la dépendance et l'indépendance ? Le mot

« indépendance » a-t-il dans les textes internationaux un sens constant qui permette de dire qu'à ce terme correspond une notion juridique. Relisons quelques traités :

Préliminaires de paix signés entre la France et la Grande-Bretagne le 1^{er} octobre 1801 (au sujet de Malte). Article 4 : « Pour assurer l'indépendance absolue de cette île de l'une ou l'autre des Parties contractantes, elle sera mise sous la garantie et la protection d'une puissance tierce qui sera désignée dans le traité définitif » (1). Assurer l'indépendance, dans ce texte, signifie éliminer l'ingérence de la France et de l'Angleterre, mais non assurer la liberté d'action complète de Malte puisque l'on juge utile d'instituer un régime de « protection » (ce qui suppose vraisemblablement une dépendance de Malte vis-à-vis de la Puissance protectrice).

L'article 6 de l'*Acte final de Vienne* est ainsi conçu : « La ville de Cracovie avec son territoire est déclarée à perpétuité cité libre, indépendante et strictement neutre, sous la protection de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse » (2).

Déclaration du 20 novembre 1815. « Les Puissances reconnaissent que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse, et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière » (3).

Protocole de la Conférence de Londres du 3 février 1830 : « La Grèce formera un Etat indépendant et jouira de tous les droits politiques, administratifs et commerciaux, attachés à une indépendance complète ». Alors que les textes précédents faisaient de l'indépendance une notion négative (absence d'immixtion d'une ou plusieurs Puissances étrangères), le Protocole de Londres indique les attributs de l'indépendance sans d'ailleurs en préciser le contenu.

(1) De Clercq, Recueil des Traités de la France, t. I, p. 464.

(2) Descamps et Renault, Traités du XIX^e Siècle, t. I, p. 445.

(3) Descamps et Renault, t. I, p. 542.

Nous avons commenté le *Traité du 9 avril 1839* qui porte : « La Belgique, dans les limites indiquées aux articles 1, 2 et 4, formera un Etat indépendant et perpétuellement neutre ».

Dans le *Traité du 30 mars 1856* la qualification d'indépendance prend comme dans le *Traité de 1815* au sujet de la Suisse, la valeur d'un engagement, de la part des Puissances signataires à ne pas porter atteinte à l'activité autonome de la Turquie et celle d'une règle d'ordre européen. Art. 7 : « Sa Majesté l'Empereur des Français, etc., déclarent la Sublime Porte admise à participer aux avantages du droit public et du concert européen. Leurs Majestés s'engagent, chacune de son côté, à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman; garantissent en commun la stricte observation de cet engagement, et considéreront, en conséquence, tout acte de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt général »

On sait que l'intégrité de l'Empire ottoman ne trouva pas une garantie parfaite dans le *Traité de 1856*. Le *Traité de Berlin du 13 juillet 1878* devait consacrer la séparation de la Serbie, de la Roumanie et du Montenegro. Les articles 26, 43 et 34 de ce *Traité* emploient les mots « reconnaissance de l'indépendance » dans le sens de reconnaissance de sécession des nouveaux Etats.

Le *Traité du 22 mai 1903* (1) entre les Etats-Unis et Cuba conçoit l'indépendance de l'île en ces termes : « Le Gouvernement de Cuba ne conclura jamais avec une ou plusieurs Puissances étrangères un traité ou autre accord qui diminue ou tende à diminuer l'indépendance de Cuba, autorise de quelque façon ou permette à une ou plusieurs puissances étrangères d'obtenir par colonisation ou dans des buts navals ou militaires ou autres, un établissement ou un contrôle sur quelque partie de cette île ».

Le *Traité du 2 novembre 1907* (2) vise à maintenir la Norvège dans une vie politique indépendante. Son

(1) Descamps et Renault. Recueil des Traités du XX^e Siècle, 1903, p. 252.

(2) Descamps et Renault. Traités du XX^e Siècle, 1907, p. 622.

préambule porte: « Les H.P.C... animées du désir d'assurer à la Norvège, dans ses limites actuelles et avec sa zone neutre, son indépendance et son intégrité territoriale ». Dans ce but, la Norvège s'engage à ne céder aucune partie de son territoire, et les Gouvernements allemand, français, britannique et russe reconnaissent son intégrité.

On rangera encore dans la catégorie des clauses relatives aux Etats séparés auxquels l'Etat qui avait auparavant la souveraineté sur ces portions aujourd'hui détachées ou qui manifestait des visées politiques sur elles, renonce à imposer sa volonté aux nouveaux Etats: le *Traité de Versailles*, article 116: « L'Allemagne reconnaît et s'engage à respecter, comme permanente et inaliénable, l'indépendance de tous les territoires qui faisaient partie de l'ancien Empire de Russie au 1^{er} août 1914 »; le *Traité du 12 juillet 1920* entre l'U.R.S.S. et la Lithuanie: « La Russie reconnaît sans arrière pensée l'indépendance et la souveraineté de l'Etat lithuanien, avec toutes les conséquences juridiques découlant de cette reconnaissance ».

La lecture de ces textes montre la grande variété de sens qu'attache le droit conventionnel au mot indépendance. Il est impossible de dire qu'il ressorte de là une notion juridique précise de l'indépendance des Etats. Il faut constater que généralement les traités ne parlent de l'indépendance que pour viser les atteintes qui pourraient y être apportées ou enregistrer l'engagement de la respecter que contractent certaines Puissances (1). Quant au contenu même de l'indépendance, il y a là quelque chose d'essentiellement contingent. La meilleure notion qu'on en puisse avoir résulte de la juxtaposition des définitions de l'indépendance données par les motifs de l'Avis consultatif de la C.P.J.I. de 1931 et dans l'opinion de M. Anzilotti. La Cour déclare: « Au sens du Traité de Saint-Germain, article 88, l'indépendance de l'Autriche doit s'entendre du

(1) Il faut citer encore l'article 10 du Pacte de la S.D.N.: « Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. »

maintien de l'existence de l'Autriche dans ses frontières actuelles comme *Etat séparé restant seul maître de ses décisions* aussi bien dans le domaine politique, financier ou autre... » (1). M. Anzilotti définit l'Etat indépendant, « un *Etat séparé et non soumis à l'autorité d'aucun autre Etat et groupe d'Etats* » (2).

Il est bien évident que pour dire qu'un Etat est seul maître de ses décisions, il ne suffit pas de constater que l'Etat agit dans le cadre de la compétence qui lui est reconnue par le droit international et qu'il possède un cercle d'activité correspondant à ses propres fins. Il faut que dans l'exercice de sa volonté, l'Etat ait une pleine liberté, qu'il n'éprouve pas une « crainte révérentielle » à l'égard d'un ou de plusieurs autres Etats. Sa souveraineté ne sera indépendante que si sa volonté ne se détermine que par elle-même. Dans l'exercice de sa volonté, l'Etat devra, évidemment, tenir compte du fait qu'il vit dans un groupe social qui est la communauté internationale; ce qu'on appelle l'interdépendance des Etats n'est autre que le déterminisme social. Mais pour savoir s'il exerce sa volonté d'une façon indépendante, il suffira de constater qu'il n'est pas sous le « control », sous l'influence prépondérante d'un autre Etat. C'est là, nous le voyons, une explication toute psychologique de la notion d'indépendance. Aucun principe de droit ne permet de dire où finit l'indépendance ni où commence la dépendance. Seule l'appréciation des faits montrera que la volonté de l'Etat s'exerce librement dans le cadre du droit international, et alors l'Etat sera qualifié d'indépendant, ou que la volonté de l'Etat subit d'une façon permanente l'influence d'un autre Etat qui lui impose sa propre volonté de telle façon qu'il existe une véritable subordination de l'un à l'autre : dans ce cas il y aura dépendance.

Est-ce à dire que le fait de la dépendance supprime la personnalité juridique internationale de l'Etat dépen-

(1) Publications de la Cour. Série A-B, n° 41, p. 45.

(2) Publications de la Cour. Série A-B, n° 41, p. 57.

dant ? Nullement. Il existe des Etats, ou des corps politiques dont tout le monde est d'accord pour reconnaître la situation de dépendance et qui ont cependant incontestablement la personnalité internationale, les Dominions par exemple (1).

L'Etat peut perdre toute indépendance sans que sa personnalité juridique soit éteinte : il aura toujours au regard du droit international les mêmes compétences mais il n'en usera pas de sa propre autorité. Il jouira des mêmes droits (ayant la personnalité juridique) mais il n'en aura pas l'exercice.

Le juge ou l'autorité qui a la charge de décider si l'Etat est indépendant ou dépendant, ne devra donc pas s'arrêter à l'aspect formel des choses et s'en tenir à l'affirmation que « l'Etat restera indépendant » ou qu'il tombera dans la dépendance d'un autre, mais bien rechercher si l'Etat est ou non, en définitive, seul maître dans le cadre de sa propre compétence. Un traité international conclu entre deux Etats dans de certaines circonstances politiques, peut avoir pour effet de maintenir intacte l'indépendance des contractants, alors que dans d'autres circonstances, par le même traité, l'un des Etats tombera sous la dépendance de l'autre. Un traité peut avoir pour effet de supprimer l'indépendance d'un Etat, et plus tard les intentions du cocontractant ayant changé avec le temps, l'Etat recouvrera son indépendance (2).

Il est donc impossible de caractériser l'état de dépendance ou d'indépendance en droit international sans faire appel à des considérations d'ordre politique.

Etre indépendante, c'est pour l'Autriche, être soustraite à l'influence politique permanente et exclusive d'un autre Etat ou groupe d'Etats.

(1) M. Auzilotti, I, p. 224 et 225, déclare qu' « il est hors de doute que les Dominions et l'Inde sont devenus des sujets du droit international en leur qualité de parties autonomes de l'Empire britannique », et qu' « il est certain que ces entités demeurent cependant toujours subordonnées à une entité supérieure dans laquelle elles vivent ».

(2) Il est incontesté que malgré le Traité de 1903 stipulant l'indépendance de Cuba, cette île resta de longues années sous la dépendance des Etats-Unis. On pourrait multiplier les exemples de ce genre.

Est-il possible cependant de donner un critérium juridique permettant de savoir quels actes sont aux termes des traités des actes d' « aliénation de l'indépendance » ou des actes « de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance » ?

L'aliénation consiste, dit l'Avis de la Cour Permanente de 1931, en « tout acte volontaire de l'Etat autrichien lui faisant perdre son indépendance ou venant modifier son indépendance en ce que sa volonté souveraine se trouverait subordonnée à celle d'une autre Puissance ou groupe particulier d'autres Puissances, sinon remplacée par celle-ci » (1).

Donc aliéner son indépendance c'est renoncer volontairement à elle, d'une façon totale et définitive, et faire place à une autre volonté pour l'exercice de la souveraineté dans le cadre du droit international.

Les mots « tout acte de nature à compromettre l'indépendance » signifient, continue l'Avis consultatif, « tout acte susceptible de mettre en péril d'après ce que l'on peut raisonnablement prévoir ». En effet, explique M. Anzilotti dans son opinion individuelle « une règle élémentaire de prudence politique devait suggérer aux auteurs du Traité de Saint-Germain de mettre le Conseil en état d'empêcher des actes de ce genre (c'est-à-dire mettant l'indépendance en danger) et d'intervenir avant qu'un fait définitif et désormais peut-être inévitable fût sur le point de s'accomplir ».

Les termes employés ont la plus grande généralité. Les rédacteurs des Traités se sont aisément rendu compte que l'obligation qu'ils entendaient mettre à la charge de l'Autriche de ne pas aliéner ou compromettre son indépendance sans le consentement du Conseil de la Société des Nations ne devait pas se traduire en l'interdiction pour l'Autriche de conclure certains accords ou certaines clauses déterminés, mais bien en l'interdiction d'une certaine politique se traduisant dans des actes dont l'effet

(1) Publications de la Cour. Série A-B, n° 41, p. 46.

direct ou lointain serait d'aliéner son indépendance. On savait fort bien que la meilleure façon d'atteindre le but recherché était de formuler l'objet de cette obligation en des termes généraux. Les Traités auraient pu interdire (sous réserve du consentement du Conseil) soit la conclusion d'accords avec certaines Puissances, soit la conclusion de certaines catégories de Traités (Traités de cession de territoire, Traités autorisant une occupation ou transférant l'administration, Traités d'union douanière, etc.) : mais ils ne l'ont pas fait sachant qu'un tel procédé mettrait véritablement l'Autriche sous la tutelle du Conseil de la Société des Nations, sans assurer que le but serait atteint. En effet, nous l'avons vu, il est impossible de dire *in abstracto* qu'un accord international fait perdre l'indépendance d'un des contractants.

La portée de l'article 88 est analogue à la portée, en droit privé, d'une règle d'ordre public. Quand la loi interne édicte une disposition d'ordre public, elle laisse au juge le soin d'apprécier dans quelles circonstances il y a lieu d'appliquer la règle, mais ne spécifie pas que cette règle s'appliquera à telles obligations ou à tels contrats.

Aussi pour déterminer, devant un cas précis, si un acte rentré ou non dans la catégorie des actes aliénant ou compromettant l'indépendance, si l'Autriche reste seule maîtresse de ses décisions ou si sa volonté est soumise à la prééminence d'une autre volonté, il est impossible de se placer sur le plan abstrait et théorique. Ce serait contraire à l'esprit des Traités qui fait de l'inaliénabilité de l'indépendance autrichienne une règle d'ordre européen, ce serait contraire à leur lettre qui ne vise pas des catégories juridiques mais entend établir un principe général à appliquer dans des cas concrets.

Le droit international positif ne donnant aucune définition juridique de l'indépendance, ni des actes l'aliénant ou la mettant en péril, force est de se placer sur le terrain politique pour l'interprétation des règles fixant la qualification juridique de l'Autriche.

Dans chaque cas concret, il faudra avoir recours non

pas à une interprétation analytique, mais à une interprétation téléologique. On posera le problème de cette façon : étant donné le but politique recherché par les Traités relatifs au *status* juridique de l'Autriche, tel acte est-il licite ou illicite.

C'est ce qu'a fait la Cour Permanente de Justice Internationale en 1931, dans l'affaire du Protocole d'union douanière austro-allemande.

Le Conseil de la Société des Nations lui avait posé la question suivante : « Un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche sur la base et dans les limites des principes prévus dans le Protocole du 19 mars 1931 dont le texte est annexé à la présente requête, serait-il compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole n° I signé à Genève le 4 octobre 1922 ? » La Cour était priée de donner un avis consultatif sur cette question.

Certains esprits ont eu des doutes sur la compétence de la Cour dans l'espèce sur laquelle elle était consultée. La question de savoir si l'indépendance de l'Autriche serait aliénée ou compromise par le régime douanier projeté se révélait en effet, ainsi que nous l'avons analysé, être une question de fait, une question politique. La notion d'indépendance n'étant pas une notion juridique, la Cour aurait donc pu déclarer : l'étude de cette question sort de ma compétence strictivement juridique en matière consultative. L'avis qui m'est demandé porte sur une affaire qui dépasse le cadre de la notion juridique de « différend » ou de « point » de droit international que l'article 14 du Pacte de la S.D.N. fixe comme étant celui de ma compétence consultative. L'affaire qui m'est soumise nécessite la recherche des conséquences politiques d'un acte et je sortirais de mon rôle en formulant une appréciation politique.

Elle aurait pu pousser encore plus loin cette thèse et dire que d'après les traités il y a un organisme compétent pour formuler cette appréciation politique : le Conseil de la Société des Nations. Emettre l'avis qui lui était

demandé aurait donc été, pour elle, à la fois sortir de sa compétence selon l'article 14 du Pacte et s'attribuer un droit d'examen (n'obligeant, il est vrai, ni le Conseil, ni la Cour elle-même puisqu'il y avait simplement procédure consultative) que les Traités réservaient au Conseil.

La Cour aurait pu invoquer son droit certain de refuser de donner l'avis demandé, comme elle l'a exercé en 1923 dans l'affaire de la Carélie Orientale en déclarant que la question qui lui avait été posée, était une question de fait.

Ces doutes sur la compétence de la Cour ont effleuré la pensée de M. Anzilotti qui, dans son opinion individuelle, « admet que la Cour puisse se refuser à donner un avis qui l'obligerait à se départir des règles essentielles qui dirigent l'activité de son tribunal » (1). Cependant M. Anzilotti a estimé, avec la Cour toute entière, que l'avis consultatif demandé devait être donné.

En effet la question posée à la Cour était incontestablement une question juridique puisqu'il s'agissait de l'interprétation de l'article 88 du Traité de Saint-Germain et du Protocole I de 1922. Il s'agissait de savoir si le régime projeté serait compatible avec ces Traités : la Cour devait pour cela procéder à l'interprétation de ceux-ci. Elle était donc compétente pour une telle tâche essentiellement juridique. Etant compétente, elle devait selon l'expression de M. Anzilotti « donner son avis sur la question *dans son ensemble* ». Il est tout à fait erroné de soutenir comme l'a fait la minorité, que « la Cour n'a pas à se préoccuper de considérations politiques ni de conséquences politiques. Celles-ci échappent à sa compétence. » (2). Etant donné que la Cour a la charge d'interpréter un traité, elle doit considérer toutes les questions soulevées par ce traité. Si celui-ci fait appel à des notions strictement juridiques, la Cour ne devra pas envisager les questions politiques qui pourraient être en relation avec ces

(1) Publications de la Cour, Série A-B, n° 41, p. 68-69.

(2) Publications de la Cour, Série A-B, n° 41, p. 75.

stipulations juridiques. Mais si le traité — et c'était le cas en 1931 — fait appel à une notion politique et psychologique (la notion d'indépendance) et oblige l'interprète à examiner les conséquences politiques plus ou moins lointaines de certains actes (actes d'aliénation, actes susceptibles de compromettre), la Cour consultée ne peut pas refuser d'envisager ces conséquences politiques : puisqu'elle a admis sa compétence pour l'interprétation des règles conventionnelles qui font l'objet du débat, elle doit procéder à un examen intégral.

A la rigueur la Cour aurait pu déclarer que la question qui lui était soumise soulevait un problème politique de telle ampleur qu'elle ne s'estimait pas suffisamment éclairée pour donner son avis, et elle aurait demandé un supplément d'informations.

Elle ne l'a pas fait. Elle a estimé qu'elle possédait des éléments d'information suffisants pour penser que le régime d'union douanière projeté serait de nature à menacer l'indépendance économique de l'Autriche, celle-ci accordant à l'Allemagne « un régime spécial » et des « avantages exclusifs » : elle en a conclu à l'incompatibilité du régime proposé avec le Protocole de 1922.

Certains commentateurs ont trouvé que les motifs présentés par l'avis consultatif étaient un peu fuyants et que la démonstration de ce que l'indépendance économique de l'Autriche serait mise en danger, n'était pas faite.

Il est incontestable que l'opinion de M. Anzilotti est bâtie avec une méthode beaucoup plus rigoureuse. « La réponse — à la question de savoir si l'indépendance de l'Autriche peut être mise en danger par l'union douanière prévue au Protocole de Vienne, — dit-il, dépend de considérations qui sont, pour la plupart, d'ordre politique ou économique » (1).

« En première ligne, il y a lieu de tenir compte du mouvement qui existe actuellement en Allemagne et en Autriche et qui a pour but l'union politique des deux pays.

(1) Publications de la Cour, Série A-B, n° 41, p. 68 et suiv.

Il s'agit d'un fait notoire... Ce fait se trouve à la base même des articles 80 du Traité de Versailles et 88 du Traité de Saint-Germain : il est constant que ces articles ne furent adoptés que pour empêcher la réalisation du mouvement tendant à la fusion de l'Allemagne et de l'Autriche, mouvement qui s'était manifesté dès la fin de la guerre avec une force impressionnante.

« Ce mouvement, qui a sa base dans la communauté de race, de langue et de culture, et partant, dans un sentiment très vif de la commune nationalité, est, d'autre part, singulièrement favorisé par la situation difficile dans laquelle l'Autriche a été placée par les Traités de Paix et qui la pousse à rechercher dans l'union avec d'autres pays la possibilité de vivre et de se développer...

« Etant donné la grande disproportion de forces entre l'Allemagne et l'Autriche sur le terrain économique, il y aurait lieu de considérer comme raisonnablement probable que l'économie autrichienne serait mise, tôt ou tard, dans un état de dépendance de l'économie allemande. »

Il faudrait citer en entier le raisonnement lumineux de M. Anzilotti : il contient l'interprétation la plus logique des Traités en cause. Tout en approuvant l'avis consultatif donné par la Cour le 5 septembre 1931, on ne peut s'empêcher de regretter que les motifs qu'il développe n'aient pas autant de solidité que ceux de M. Anzilotti.

L'attitude réservée de la Cour s'explique par son désir, dans une affaire d'une importance politique si grande, de ne pas aviver les susceptibilités blessées par un Avis où elle avait été amenée à formuler une appréciation d'ordre politique. Elle aurait pu pousser son raisonnement plus loin et montrer comme M. Anzilotti, qu'étant analysé comme attribuant des avantages spéciaux et un régime exclusif susceptibles de compromettre l'indépendance de l'Autriche, le Protocole de Vienne n'était pas seulement incompatible avec le Protocole de Genève de 1922, mais avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain, et même (quoique la question posée à la Cour ne l'envi-

sageât pas) avec l'article 80 du Traité de Versailles. La Cour a relevé un point d'incompatibilité et elle s'en est tenue là. Elle n'avait pas à porter un jugement général sur la politique de rattachement poursuivie par l'Allemagne en Autriche : son rôle devait se borner à constater que le Protocole qui lui était soumis était inspiré de cette politique et qu'à ce titre il était contraire aux obligations de l'Autriche.

Conclusion.

Le *status* juridique de l'Autriche nouvelle est une pièce maîtresse du droit public européen selon les Traités de 1919-1920. Il se présente techniquement comme l'interdiction faite à l'Autriche d'avoir une politique telle que la volonté d'un autre Etat (et il ressort des Traités que l'Etat redouté est l'Allemagne) puisse, d'une façon ouverte ou déguisée, supplanter sa volonté propre. L'autorité compétente pour se prononcer sur la question de savoir si un acte de l'Autriche tombe ou non sous le coup de l'interdiction, est le Conseil de la Société des Nations, qui, d'autre part, a le droit de lever cette interdiction. Le Conseil doit statuer selon la règle normale de ses délibérations, c'est-à-dire qu'il doit réunir l'unanimité des voix de ses membres pour qualifier un acte, qui lui serait soumis, d'illicite.

En fait, jusqu'à présent, le Conseil de la Société des Nations n'a été saisi qu'une seule fois d'une affaire concernant l'indépendance de l'Autriche : en 1931, au sujet du Protocole de Vienne.

Dans cette affaire l'Autriche n'était d'ailleurs pas demanderesse car elle avait estimé que le régime d'union douanière prévu par ce Protocole n'aliénant pas ni ne compromettant son indépendance, il n'y avait pas lieu pour elle d'obtenir le consentement du Conseil de la Société des Nations. Ce sont certaines Puissances parties au Protocole de 1922 qui en vertu de ce Protocole saisirent le Conseil. Celui-ci n'eut pas à se prononcer sur la ques-

tion à lui soumise, étant donné que l'Autriche et l'Allemagne renoncèrent au projet envisagé. Et la Cour Permanente de Justice Internationale consultée sur la compatibilité du Protocole de Vienne avec le *status* juridique de l'Autriche, émit l'avis que ce Protocole prévoyait un régime incompatible avec ce *status* juridique. Cet avis dont le Conseil n'a pas eu l'occasion d'adopter ou de rejeter les conclusions, n'a pas de valeur juridique positive. Il a cependant une importance pratique considérable et sa valeur comme précédent est telle qu'il constitue, en fait, l'interprétation authentique de la qualification juridique subjective donnée à l'Autriche par les Traités.

CHAPITRE VII

La Vie de l'Autriche dans le cadre international (1919-1935)

La condition internationale de l'Autriche, ce n'est pas seulement la condition que lui ont faite le Traité de Saint-Germain ou d'autres actes importants comme les Protocoles de Genève, ce n'est pas uniquement l'œuvre statique d'un Congrès de Paix et de textes conventionnels : c'est encore toute la politique de l'Europe vis-à-vis de l'Autriche et il eût été impossible d'étudier les divers éléments de la condition internationale de l'Autriche, — territoire, population, autorité souveraine, organisation militaire, économie, statut juridique international, — sans tenir compte de l'attitude des autres Etats. C'est ainsi qu'en étudiant l'économie autrichienne, nous avons été amené à étudier les essais de réorganisation économique et même politique qui, de toutes parts, ont été élaborés, en examinant la qualification juridique subjective nous avons dû voir comment la pratique internationale l'a interprétée.

Il faut, maintenant que nous avons décrit ces éléments essentiels, envisager le problème autrichien de plus haut et rechercher dans les événements qui se sont déroulés de 1919 à nos jours les grandes lignes qui nous permettront de comprendre, à la lumière des faits matériels et des actes internationaux quelle conception se fait l'Autriche de sa condition internationale, et quelle conception s'en fait l'Europe.

Il s'agit de savoir, en d'autres termes ce qu'est l'Autriche dans le cadre européen.

Ce chapitre qui suivra l'ordre chronologique, sera divisé en quatre sections correspondant aux quatre étapes de la vie internationale de l'Autriche de 1919 à 1935.

La première étape de 1919 au mois de mai 1922 est une période d'incertitude : l'Autriche, au bord de l'abîme n'a même pas le courage de chercher sa voie.

De mai 1922 à septembre 1929 la politique autrichienne est dominée par la personnalité d'une des plus nobles figures européennes de l'après-guerre, Mgr Seipel : l'Autriche va prendre conscience d'elle-même.

Dans une troisième période, de septembre 1929 à 1932, l'Autriche répondra à l'appel incessant que fait l'Allemagne, et le pangermanisme essaiera d'aboutir en 1931 à l'union économique austro-allemande que l'Europe ne veut pas admettre.

Enfin de 1932 à nos jours, nous verrons l'Autriche revenir à la voie que Mgr Seipel lui avait tracée, résister à l'ambition allemande, essayer de se vouer à sa mission européenne, tandis que l'Europe l'encourage et que l'Allemagne persévère, en ne reculant devant aucun procédé, dans sa volonté féroce d'annexion.

Section 1. INCERTITUDES DE L'APRÈS-GUERRE : 1919-1922.

Dès la défaite et l'effondrement de la Monarchie austro-hongroise, les hommes qui avaient pris le pouvoir en Autriche s'étaient tournés vers l'Allemagne. Privée de l'empire dont elle était la tête, l'Autriche chercha à s'unir à l'Allemagne qui lui paraissait être le soutien le plus naturel. Mais la Conférence de la Paix par le Traité de Versailles et par le Traité de Saint-Germain-en-Laye prohiba cette union. L'Autriche devait par elle-même procéder à sa reconstruction politique et économique.

Sa première pensée fut de se ménager de bons rapports avec les Alliés et dès le 23 juillet 1919 elle avait

demandé son admission immédiate à la Société des Nations. M. Clemenceau répondit au nom des Gouvernements alliés que ceux-ci étaient prêts à favoriser cette admission dès qu'ils auraient la conviction que l'Autriche eût un Gouvernement responsable, pût remplir ses obligations internationales (1).

Le Traité de Saint-Germain, approuvé le 17 octobre 1919 par l'Assemblée nationale autrichienne, reçut le 25 octobre la ratification du chef du pouvoir exécutif. Le 16 juillet 1920, il entra en vigueur. L'Autriche adressa le 9 novembre de la même année une requête à la Société des Nations, demandant son admission. Le 15 décembre 1920, à la 25^e séance plénière de la 1^{re} Assemblée, l'Autriche était admise à la Société des Nations.

Cependant la situation intérieure de l'Autriche était assez trouble. La faiblesse du Gouvernement, que consacra la Constitution du 1^{er} octobre 1920, document abstrait qui ne correspondait en rien aux nécessités politiques, l'opposition qui bientôt se dessina entre l'Autriche orientale, aux idées socialistes et l'Autriche alpestre, attachée à ses traditions et surtout à ses convictions religieuses, tout cela, multiplié par l'incertitude économique et le désespoir moral, constituait l'énigme autrichienne.

On comprend l'agitation séparatiste qui ébranla les provinces alpestres à cette époque. Un plébiscite organisé le 24 avril 1921 dans le Tyrol donna 98,6 % des voix pour le rattachement à l'Allemagne. Un autre, organisé dans le Salzbourg le 29 mai suivant donna la proportion de 93 % des voix. Ce n'était pas tant la manifestation d'un désir violent d'union à l'Allemagne, que l'expression d'un dégoût profond à l'égard de « Vienne-la-rouge ». Les marxistes menaçant de les déchristianiser, ces provinces avaient l'espoir qu'une union avec la Bavière leur permettrait de conserver leur religion.

Dans la mesure où ces plébiscites n'ont pas été fal-

(1) Bericht über die Tätigkeit der deutschösterreichischen Friedensdelegation, t. I, p. 173 et 318.

sifiés par la corruption allemande, ils expriment avant tout l'ardent attachement des tyroliens et salzbourgeois au catholicisme et leur mépris du marxisme.

Ils provoquèrent cependant des soupçons de la part des Puissances de l'Entente et spécialement de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie. Au mois de juin 1921, le cabinet Schober arrivant au pouvoir devait assurer l'Entente de sa volonté de réprimer ces tentatives et il y parvint effectivement.

Cette année 1921 devait être marquée également par des événements dont nous avons eu l'occasion de parler : les tentatives de restauration de Charles IV de Habsbourg sur le trône de Hongrie. Ces tentatives ne visaient pas directement l'Autriche. Néanmoins elles eurent pour effet de créer entre la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie une solidarité devant le danger d'une restauration de la Monarchie austro-hongroise qui menacerait leur jeune indépendance. D'autre part l'attitude du parti chrétien-social en Autriche montra la sympathie de cette fraction importante de l'éventail politique autrichien pour l'idée monarchique.

L'affaire du Burgenland allait préciser l'attitude vis-à-vis de l'Autriche, de trois de ses voisins, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et l'Italie. Dans l'été de 1921, le conflit entre l'Autriche et la Hongrie étant devenu aigu, le Gouvernement tchécoslovaque offrit sa médiation (fin septembre). Peut-être espérait-il obtenir, en faisant « l'honnête courtier », un couloir unissant la Tchécoslovaquie à la Yougoslavie et faisant disparaître toute menace d'union austro-hongroise. Peut-être, plus simplement désirait-il manifester son intention de jouer un rôle actif dans l'apaisement de l'Europe centrale. Cependant ce fut l'Italie dont la médiation fut acceptée et dès ce jour elle montra l'intérêt qu'elle entendait porter aux questions danubiennes. On sait la solution qu'apporta le Protocole de Venise à la question du Burgenland et le plébiscite qui eut lieu à Sopron, les 14 et 15 décembre 1921.

La Tchécoslovaquie ne se tint pas pour battue après

cette passe d'armes diplomatique. Déjà, le 4 mai 1921 elle avait passé avec l'Autriche un Accord commercial pour faciliter les rapports entre les deux pays (1). Elle ne voulait pas en rester là. Le 16 décembre 1921, le lendemain du plébiscite de Sopron, M. E. Benès signait, à Prague, avec M. Schober un Accord politique important, que l'on désigne couramment sous le nom de *Traité de Lana* (2).

Le Traité de Lana mentionne d'abord le Traité de Saint-Germain et le Traité de Trianon, dont l'Autriche et la Tchécoslovaquie s'engagent « à exécuter dans toute leur plénitude les stipulations ».

Par l'article 2, les deux Etats « se garantissent mutuellement leurs territoires » et « s'engagent à se soutenir mutuellement au point de vue politique et diplomatique » afin de maintenir la paix et de sauvegarder l'intégrité des dits territoires.

Au cas où l'un des deux Etats serait contraint de résister à une attaque, l'autre s'engage à rester neutre (art. 3).

L'Autriche et la Tchécoslovaquie s'engagent « à ne tolérer sur leurs territoires aucune organisation politique ou militaire qui serait dirigée contre l'intégrité et la sécurité de l'autre Partie contractante ». Elles s'engagent « à travailler et à s'aider mutuellement contre tous les plans et tous les essais d'une restauration de l'ancien régime, tant au point de vue de la politique extérieure ou intérieure que par rapport à la forme de l'Etat et de Gouvernement » (art. 4).

Les deux Etats doivent se communiquer leurs conventions politiques et économiques (art. 5) et ne pas conclure d'accord qui serait en contradiction avec le présent Traité (art. 8).

Au cas où des questions litigieuses surgiraient entre les deux Etats, ils s'engagent « à tâcher de se mettre d'ac-

(1) Recueil S.D.N., XV, p. 14.

(2) Recueil S.D.N., IX, p. 248.

cord par l'entente ou à l'amiable; ils présenteraient éventuellement le litige à la Cour Permanente de Justice Internationale ou à un arbitre ou à des arbitres choisis *ad hoc* » (art. 7).

Ce traité était la réplique de la Tchécoslovaquie à la médiation de l'Italie. Il garantissait à l'Autriche qu'à l'avenir la Tchécoslovaquie serait à ses côtés si une affaire semblable à celle du Burgenland venait à se produire. Il était enfin l'expression très claire des intentions du Gouvernement Schober au sujet de la restauration des Habsbourg. Il fut très critiqué en Autriche, mais il reçut la ratification et devait rester en vigueur jusqu'au 15 mars 1927 (1).

Pour faire contre mauvaise fortune bon cœur, l'Autriche signa avec la Hongrie une Convention Commerciale le 8 février 1922 (2), mais l'affaire du Burgenland n'était pas encore définitivement réglée et d'ailleurs cette question devait être, pendant de longues années, un obstacle à des relations amicales entre ces deux pays.

Cette année 1921 avait montré par ces événements, — plébiscites en Tyrol et en Salzbourg, tentatives de Charles IV, affaire du Burgenland, Traité de Lana, — quelques aspects caractéristiques du problème autrichien.

Dès le début, l'Autriche apparaissait comme un point sensible à propos duquel allaient se manifester les amitiés ou les rivalités des puissances.

Cependant l'année 1922 avait commencé sous le signe de la débâcle économique. Malgré l'aide financière des puissances, l'Autriche s'effondrait économiquement. L'inflation achevait de la saigner à blanc. A la ruine économique semblait devoir suivre rapidement l'anéantissement politique.

En mai 1922, le Chancelier Schober démissionnait, il fut remplacé à la tête du Gouvernement par Mgr Seipel.

(1) Recueil S.D.N., LXXVIII, p. 437.

(2) Recueil S.D.N., XVI, p. 20.

Section 2. L'ŒUVRE DE RECONSTRUCTION : MGR SEIPEL (1922-1929).

La noble figure de Mgr Ignace Seipel va dominer pendant sept ans la politique autrichienne. Il restera au pouvoir de mai 1922 au mois d'avril 1929 sauf une interruption de près de deux ans (17 novembre 1924 au 20 octobre 1926) pendant laquelle d'ailleurs son influence continuera de se faire vigoureusement sentir.

On ne peut pas parler de la politique de Mgr Seipel sans évoquer quel fut cet homme. Né à Vienne en 1876, il s'était voué à la prêtrise. Après ses études de théologie, il fut ordonné prêtre en 1899. Bientôt il se consacra à l'enseignement de la théologie (de 1907 à 1917 il fut professeur à Salzbourg puis à Vienne). Elu député de Vienne en 1919, il devint président du parti chrétien-social en 1921, et le resta jusqu'en 1930.

Mgr Seipel avait le don de réunir en sa personne l'élévation d'une belle âme chrétienne, et les qualités d'un patriote fervent et d'un européen clairvoyant.

De tous ceux qui partagèrent la lourde responsabilité de relever l'Europe des ruines de la guerre, Mgr Seipel est incontestablement un des plus grands et l'on ne saurait trop vénérer sa mémoire.

Quelles étaient ses idées ? Pour s'en rendre compte il faut lire les nombreux discours qu'il prononça alors qu'il était Chancelier, et surtout pendant l'intermède de deux ans, où, n'ayant plus de fonctions officielles, il put exprimer ses opinions de la façon la plus libre. Il faut éviter cependant de s'arrêter à certaines phrases souvent dictées par les nécessités politiques et l'opportunité.

Mgr Seipel dut souvent faire des concessions de forme à ses adversaires plutôt que de leur laisser la place. L'opinion publique lui en a parfois fait grief et a dénoncé sa duplicité : l'accusation était portée bien à tort.

Mgr Seipel était convaincu que l'Autriche du Traité de Saint-Germain possédait non seulement économique-

ment ou politiquement, mais psychologiquement et moralement des bases suffisantes pour une vie indépendante. Il croyait à l'existence de la personnalité, de l'individualité de l'Autriche, avec son caractère propre et original. Il reconnaissait bien les affinités linguistiques et culturelles qui unissent l'Autriche et l'Allemagne, mais il pensait que ces affinités spirituelles ne devaient pas forcément entraîner une union juridique dans le cadre d'un même Etat. Dans une conférence qu'il fit le 3 juin 1926 à la Sorbonne, Mgr Seipel s'attacha à montrer au public français la différence existant entre le concept « Nation » selon la mentalité française, britannique, espagnole ou italienne, et le concept « *Volk, Nation* » en allemand. En France, disait-il, la communauté spirituelle (nation) et la communauté légale (Etat) sont deux notions étroitement unies depuis des siècles et qui semblent inséparables. Pour l'Autrichien l'appartenance à une nation n'implique nullement l'idée d'un Etat constitué, correspondant à cette nation. On peut être loyal citoyen d'un Etat tout en faisant partie d'une plus grande nation. De même fait-on partie d'un Etat, tout en étant membre de cette grande collectivité spirituelle supranationale qu'est l'Eglise catholique. La soumission à l'autorité temporelle n'exclut pas l'adhésion à une collectivité culturelle ou spirituelle qui dépasse le cadre de l'Etat. En exposant ses idées, Mgr Seipel laissait parler en lui le théologien et sans faire du « *Deutschtum* » quelque chose qui surpassât sa foi catholique, il lui donnait une valeur supérieure à celle de l'Etat.

Ces principes étant posés, Mgr Seipel estimait que si l'Autriche constituait un Etat séparé du Reich allemand, un « second Etat allemand » c'est parce qu'elle avait une mission à remplir, une mission chrétienne dans l'Europe centrale et orientale. Sans doute, au fond de lui-même, Mgr Seipel eût-il souhaité que l'Autriche pour accomplir cette mission fût unie à la Bavière, créant ainsi un bloc catholique allemand qui eût été plus fort. Mais les circonstances étaient telles qu'on ne pouvait envisager une semblable éventualité. Aussi Mgr Seipel voulait-il que les

Autrichiens aimassent l'Autriche telle qu'elle était. Développer en eux le patriotisme, le goût de l'individualité nationale, tel était son but.

Ce faisant, Mgr Seipel, qui était un homme cultivé et un grand voyageur, savait qu'il redresserait un peuple menacé par le matérialisme marxiste, en lui rendant le goût de vivre, et aussi qu'il contribuerait d'une façon particulièrement importante à la pacification de l'Europe. Il avait compris le rôle capital que devait jouer sa patrie dans l'organisation nouvelle. Il fallait pour cela que deux résultats fussent atteints : que l'Autriche ait confiance en sa propre destinée, — ce serait l'œuvre de sa politique intérieure, — et que l'Europe considère l'Autriche comme un terrain neutre, où les compétitions seraient interdites, — ce devait être sa tâche à l'extérieur.

Lorsqu'il arriva au pouvoir, en mai 1922, Mgr Seipel se trouva en face d'une situation économique et financière désastreuse. Nous avons eu l'occasion de dire quelle énergie il dut allier à la méthode avec laquelle il entreprit de restaurer l'économie autrichienne. Il fit dans l'été de 1922 un voyage qui avait la valeur d'un symbole : cherchant l'aide qui pourrait sauver l'Autriche, il alla à Prague consulter le Gouvernement tchécoslovaque, puis à Berlin, consulter l'Allemagne, enfin à Vérone, consulter l'Italie. Après avoir conféré successivement avec les trois plus importants voisins de l'Autriche, Mgr Seipel partit pour Genève. Il devait en revenir avec les Protocoles qui permirent à l'Autriche sa restauration financière.

Désormais la politique de l'Autriche allait se cantonner dans une stricte neutralité politique, ne pas rechercher l'appui d'une Puissance déterminée, mais s'efforcer de rester impartiale pour recevoir de toutes les Puissances les facilités économiques dont elle avait besoin.

En 1923, Mgr Seipel alla à Budapest (en janvier), Belgrade (en février), Rome (en mars) et Varsovie (en septembre). Ces voyages lui permettaient de négocier des accords dont la conclusion amènerait une détente dans les rapports politiques ou faciliterait la vie économique.

Le 10 avril 1923 était conclu à Budapest un Accord relatif à l'arbitrage, avec la Hongrie (1). Cet accord prévoyait que les conflits qui n'auraient pu être résolus à l'amiable, seraient soumis d'un commun accord et après compromis préalable à un ou plusieurs arbitres spécialement choisis à cet effet. « Pour des raisons d'opportunité », les deux Gouvernements pourraient également soumettre leurs différends à la Cour Permanente de Justice Internationale.

Deux Traités relatifs l'un aux garanties légales et à l'aide judiciaire, l'autre aux légalisations étaient signés avec le Reich allemand à Vienne, le 21 juin 1923 (2).

L'Autriche concluait avec l'Italie, le 16 juillet 1923, un Accord sur les Sociétés (3).

Le 13 novembre 1923 était signée à Varsovie avec la Pologne une Convention d'arbitrage (4). D'après cette Convention, seront soumises à arbitrage les questions suivantes : 1° les contestations concernant l'application et l'interprétation de toute convention conclue ou à conclure entre les parties; 2° les contestations concernant les réclamations pécuniaires présentées par les parties du chef de dommages lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par elles. Lorsqu'il y a lieu à arbitrage, les parties concluront dans le délai de trois mois, un compromis spécial spécifiant l'objet du litige et les modalités de procédure; à défaut de clauses compromissaires contraires, elle se conformeront pour la désignation des arbitres et la procédure aux dispositions établies par la Convention de La Haye du 18 octobre 1907.

Le 14 décembre 1923 était signé un Traité de Commerce avec l'Union économique belgo-luxembourgeoise (5).

En mars 1924, M. Streseman, ministre des Affaires étrangères du Reich, vint à Vienne avec le Chancelier

(1) Recueil S.D.N., XVIII, p. 94.

(2) Recueil S.D.N., XXVII, p. 58 et 88.

(3) Recueil S.D.N., XXVII, p. 384.

(4) Recueil S.D.N., XXXIV, p. 400.

(5) Recueil S.D.N., XXIX, p. 38.

Marx pour rendre à Mgr Seipel la visite que celui-ci avait faite à Berlin en 1922. M. Streseman insista, dans son discours officiel sur la joie qu'il ressentait « de ne pas être dans un pays étranger, mais chez des frères allemands ». Son hôte resta sur la réserve : il ne voulait pas que le Gouvernement autrichien se départît de son attitude de neutralité. Il entendait respecter scrupuleusement l'esprit des Protocoles de Genève, grâce auxquels son pays commençait à se rétablir économiquement.

Cette année 1924 devait dater plusieurs actes conventionnels de l'Autriche.

Le 28 janvier 1924 était signé à Constantinople un Traité d'amitié avec la Turquie (1). Le traité stipule qu'« il y aura paix inviolable et amitié sincère et perpétuelle entre la République d'Autriche et la République turque, ainsi qu'entre les citoyens des deux Parties » (art. 1). Les deux Etats sont d'accord « pour établir entre eux des relations diplomatiques conformément aux principes du droit des gens; ils conviennent que les Représentants diplomatiques de chacun d'eux recevront, à charge de réciprocité, dans le territoire de l'autre, le traitement consacré par les principes généraux du droit international public général ».

A la même date étaient conclues également avec la Turquie une Convention concernant l'établissement des ressortissants autrichiens en Turquie et turcs en Autriche (2), et une autre réglant les relations commerciales des deux Etats (3).

L'Autriche signa, le 22 mai 1924 un Traité de commerce et de navigation avec la Grande-Bretagne (4).

Le 11 octobre 1924, elle signait à Vienne avec la Suisse un Traité de Conciliation (5). Il est stipulé qu'avant toute procédure devant un tribunal international ou arbitral, sera tentée la procédure de conciliation pour tous les dif-

(1) Recueil S.D.N., XXXII, p. 298.

(2) Recueil S.D.N., XXXII, p. 304.

(3) Recueil S.D.N., XXXII, p. 314.

(4) Recueil S.D.N., XXXV, p. 176.

(5) Recueil S.D.N., XXXIII, p. 424.

férends qui n'ont pas été résolus par la voie diplomatique ordinaire et qui, aux termes de l'art. 36 du statut de la C.P.J.I., ne sont pas susceptibles d'un règlement judiciaire (art. 1). Par convention les Parties peuvent décider de soumettre à la procédure de conciliation un différend justiciable selon l'article 36.

Une Commission permanente de conciliation sera constituée et se composera de trois membres : chacune des parties désigne un membre, et le Président est choisi d'un commun accord. Si le Président n'est pas nommé dans les six mois de l'échange des ratifications ou dans les trois mois de la vacance du siège, sa nomination aura lieu conformément à l'article 45 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur le règlement pacifique des différends internationaux (art. 3). La Commission, saisie sur requête adressée au Président par l'une des parties, a pour tâche « de faciliter la solution du différend en éclaircissant par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait et en soumettant des propositions en vue du règlement de la contestation ». La procédure suivie sera, sauf convention contraire, celle de la Convention du 18 octobre 1907.

Le 17 novembre 1924, Mgr Seipel, devant des difficultés de politique intérieure, dut donner sa démission. Il fut remplacé par M. Ramek à la chancellerie et M. Mataja prit le portefeuille des Affaires étrangères. Le Chancelier Ramek qui appartenait au parti chrétien-social continua la politique de Mgr Seipel.

Le 3 février 1925 est signée à Madrid une Convention de commerce avec l'Espagne (1). Le 4 mars l'Autriche et la France signent une Déclaration relative à la transmission des actes judiciaires et l'exécution des Commissions rogatoires en matière civile et commerciale (2) et une Convention sur la protection et l'assistance judiciaire (3).

(1) Recueil S.D.N., XLIII, p. 314.

(2) Recueil S.D.N., XLIV, p. 206.

(3) Recueil S.D.N., LXXV, p. 97.

Une Convention consulaire avec l'Estonie intervient le 15 octobre 1925 (1) et un Traité de commerce avec la Chine le 19 octobre (2).

Traités d'amitié ou de conciliation, Traités d'établissement ou de commerce, ce sont autant d'actes internationaux par lesquels l'Autriche améliore ses relations internationales sans se lier exclusivement à un Etat ou à un groupe d'Etats. Elle suit la ligne de conduite qu'a tracée Mgr Seipel (3).

Au début de 1926 une polémique se déclencha entre l'Autriche et l'Allemagne d'une part, l'Italie d'autre part au sujet de l'italianisation du Haut-Adige (4). En donnant à l'Italie la frontière naturelle et stratégique du Brenner, le Traité de Saint-Germain a attribué à l'Italie ce triangle de 100 kilomètres de base et de 150 kilomètres de hauteur qui menaçait continuellement l'Italie. Cette région de la vallée de l'Adige se divise ethniquement en deux parties : le Nord peuplé d'autrichiens avec son centre Bolzano (en allemand Bozen) et le Sud, peuplé d'italiens avec la ville de Trente. L'ensemble est maintenant territoire italien et le Traité de Saint-Germain ne contient aucune clause de protection des minorités en faveur des Autrichiens du Haut-Adige. Aussi le Gouvernement italien, par souci d'unification nationale, entreprit-il dès 1922 une politique méthodique et rigoureuse d'italianisation de cette région : il s'agissait de faire des habitants des italiens non seulement de langue, mais de cœur et d'âme. Une série de mesures furent prises dans ce but. Les Italiens soutenaient que les habitants de langue allemande étaient d'anciens Italiens germanisés ou encore, comme l'argument historique était d'une valeur assez contestable, que les Allemands devaient renoncer à toutes prétentions sur le

(1) Recueil S.D.N., XCIII, p. 137.

(2) Recueil S.D.N., LV, p. 9.

(3) Mentionnons pour mémoire les nombreuses conventions en matière d'assurances ouvrières conclues en 1924 et 1925 entre l'Autriche et l'Italie, la Pologne, la Tchécoslovaquie, le Royaume serbe, croate et slovène; on les trouvera au Recueil de la S.D.N.

(4) Les Italiens appellent cette région Alto Adigio (Haut Adige) et les Autrichiens Süd Tirol (Tyrol méridional).

Haut-Adige, de même que l'Italie avait renoncé à la Savoie, et la France à la vallée d'Aoste contenant pourtant des habitants de langue italienne et française.

Ces mesures d'italianisation avaient provoqué en Autriche (spécialement à Innsbruck, en Tyrol) et surtout en Allemagne une grosse émotion. Les ligues pangermanistes protestaient violemment contre ces « mesures de dénationalisation ».

Le 4 février 1926, le Dr Held, président du Conseil des Ministres de Bavière se fit l'écho de ces protestations : « Nous devons tout faire pour essayer d'améliorer la situation qui existe dans le Tyrol méridional, et aussi pour rendre la liberté aux Allemands de cette province. De la place que j'occupe, j'élève la protestation la plus énergique contre la violence brutale qui est faite au Tyrol méridional ». Deux jours plus tard, M. Mussolini apportait une réplique cinglante au discours du Dr Held : « Le Haut-Adige, redevenu terre italienne, ne fera jamais retour à l'Autriche; je proteste contre l'immixtion d'une puissance étrangère dans la politique intérieure de l'Italie ». Il conclut en annonçant : « L'Italie fasciste, s'il le faut, portera son drapeau au-delà du Brenner ».

Le Chancelier Ramek de son côté, restait très réservé. Il déclara que c'était au Reich de répondre. M. Stresemann prit en effet la parole, ce qui valut, le 10 février, une nouvelle réplique de M. Mussolini, déniait à l'Allemagne le droit de prendre en main la politique autrichienne. L'affaire en resta provisoirement là. Elle avait pris l'aspect d'un conflit italo-allemand bien plus qu'italo-autrichien. Néanmoins la question du Haut-Adige allait peser lourdement sur les relations austro-italiennes pendant les années suivantes.

Cependant l'Autriche persévérait dans sa politique de détente avec les autres Puissances. Le 5 mars 1926, M. Benès venait signer à Vienne un Traité austro-tchécoslovaque de conciliation et d'arbitrage (1). Ce Traité distingue les

(1) Recueil S.D.N., LI, p. 340.

« contestations réciproques d'un droit » et les autres questions pouvant diviser les deux Etats. Pour les premières, il prévoit, si le règlement par les voies diplomatiques ordinaires n'a pas pu être obtenu, la possibilité de les soumettre, avant toute autre procédure à une Commission permanente de conciliation. Elle sera composée d'un membre désigné par le Gouvernement autrichien et d'un membre désigné par le Gouvernement tchécoslovaque, et le Président sera choisi d'un commun accord parmi les ressortissants de tierces puissances. Si l'accord ne se fait pas sur le choix du Président, les Parties prieront le Président de la Confédération helvétique de le désigner. La Commission de conciliation, qui est saisie par voie de requête et dont la procédure est réglée soit par elle-même, soit selon les principes du titre III de la Convention de 1907, a pour tâche « d'élucider les questions en litige, de recueillir à cette fin toutes les informations utiles, par voie d'enquête ou autrement et de s'efforcer de concilier les parties » (art. 8). A défaut de conciliation, la contestation sera soumise par voie de compromis ou de requête d'une des Parties à la Cour Permanente de Justice Internationale. Les Parties pourront également déférer l'affaire à un tribunal arbitral selon la procédure de la Convention de 1907.

Pour toutes les autres questions (ne portant pas sur la contestation réciproque d'un droit) sur lesquelles les deux Gouvernements se seraient divisés sans pouvoir les résoudre à l'amiable, on aura recours à la procédure de conciliation. Faute d'entente, les Parties « tâcheront de se mettre d'accord pour porter la question devant la C.P.J.I. ».

Le 16 avril 1926, M. Ramek signait à Vienne avec M. Skrzynski un Traité de conciliation et d'arbitrage entre l'Autriche et la Pologne (1). Ce Traité abrogeait la Convention d'arbitrage passée entre les mêmes Etats le 13 novembre 1923.

(1) Recueil S.D.N., LXII, p. 329.

Ce Traité prévoit la procédure de conciliation et, le cas échéant, d'arbitrage de tous les litiges qui pourraient s'élever entre elles et qui n'auraient pas été réglés par la voie diplomatique (exception faite des questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats ou des contestations nées de faits antérieurs au présent Traité).

La Procédure de Conciliation est calquée sur la procédure organisée par le Traité austro-tchécoslovaque du 5 mai 1926. La Commission se compose de trois membres désignés selon les mêmes règles, et sa tâche est fixée dans les mêmes termes.

Le Traité austro-polonais contient une seconde partie consacrée à la procédure d'arbitrage : tous les litiges y seront soumis à la demande d'une Partie avant toute conciliation ou si la conciliation n'a pas été acceptée. Le tribunal arbitral est constitué par cinq membres : chaque Parties nomme deux arbitres dont un choisi sur la liste de la Cour Permanente d'Arbitrage et à l'exclusion de ses propres nationaux ou des membres de cette Cour choisis par elle. Les arbitres désignés choisissent un président. En cas de partage des voix, le choix est fait par le Président de la Confédération helvétique. Les Parties rédigent un compromis, sinon le tribunal arbitral le rédige lui-même. La sentence arbitrale est obligatoire et doit être exécutée de bonne foi. Il est stipulé enfin que les différends relatifs à l'interprétation du traité seront soumis à la Cour Permanente de Justice Internationale.

Le 28 mai 1926, c'est avec la Suède que l'Autriche signait un Traité de conciliation et d'arbitrage (1). Ce Traité est plus étendu que les deux précédents en ce sens qu'il prévoit un mode de solution pour tous les différends possibles par les trois procédures : conciliation, règlement judiciaire, arbitrage, auxquelles l'Acte général d'arbitrage de 1928 a donné une forme technique définitive.

Le Traité austro-suédois prévoit la procédure de con-

(1) Recueil S.D.N., LXI, p. 194.

ciliation pour tous les différends juridiques ou non. La Commission permanente de conciliation est composée de cinq membres : chaque Partie en désigne un; les trois autres — dont le Président — sont choisis d'un commun accord (ils doivent être ressortissants de tierces puissances, et de nationalité différente). Faute d'accord, la désignation sera faite par le Président de la Confédération helvétique. La procédure et la tâche de la Commission sont toujours fixées dans les mêmes termes.

Pour les différends d'ordre juridique (« contestation réciproque d'un droit ») la procédure de conciliation est facultative : faute de conciliation, la contestation sera soumise par voie de compromis ou de citation directe de l'une des Parties, à la Cour Permanente de Justice Internationale.

Pour tous les autres différends, la conciliation est obligatoire. A défaut d'un accord entre les Parties, l'affaire sera soumise à la décision d'un tribunal d'arbitrage constitué, sauf accord spécial des Parties, selon l'article 45 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907. Le tribunal statuera *ex æquo et bono*.

Dans d'autres domaines que la conciliation et l'arbitrage, le Chancelier Ramek poursuivait sa politique conventionnelle.

C'est ainsi qu'étaient signés le 12 juillet 1926 deux Traités avec la Tchécoslovaquie, l'un sur le Régime fiscal des compagnies de chemins de fer et des entreprises de navigation, l'autre sur la Protection et l'Assistance judiciaire en matière fiscale (1), et le 15 octobre une Convention avec l'Esthonie sur l'Extradition et l'Assistance judiciaire en matière criminelle (2).

Le 20 octobre 1926, Mgr Seipel revenait à la Chancellerie où il devait rester jusqu'en avril 1929.

Pendant son éloignement de la vie publique Mgr Seipel s'est fortifié dans son opinion sur la mission de l'Au-

(1) Recueil S.D.N., LXXXV, p. 383 et 395.

(2) Recueil S.D.N., LXXIV, p. 213.

triche en Europe, il l'a exprimée dans ses discours; mais il s'est rendu compte également des difficultés au premier rang desquelles se trouvent les ambitions immenses de l'Allemagne. En Autriche même la situation intérieure oblige Mgr Seipel à former un cabinet où les pangermanistes, les *Gross-Deutsche*, sont représentés. D'où la nécessité de redoubler de circonspection, sans cependant renier l'idéal pouruivi. Mgr Seipel déclare : « Nous ne nous lierons pas, nous attendrons que les voies futures de la politique européenne se dégagent ».

La politique des accords commerciaux va être marquée par plusieurs actes. Ce sont, le 8 août 1927, le Traité de commerce et de navigation avec la Finlande (1), le 6 avril 1928 le Traité de commerce avec le Danemark et avec l'Islande (2), le 16 mai l'Accord commercial avec la France (3), le 19 juin le Traité d'amitié, de commerce, et sur les droits consulaires avec les Etats-Unis (4), le 11 décembre, le Traité de commerce avec l'Esthonie (5), et le 28 mars 1929, le Traité de commerce et de navigation avec les Pays-Bas (6).

Pour faciliter le tourisme en Autriche, une véritable campagne pour l'abolition des visas de passeports est entreprise au début de 1927, qui se poursuivra pendant plusieurs années (7).

Il faut encore mentionner des conventions de caractère technique : celle du 24 novembre 1926 avec la Pologne

(1) Recueil S.D.N., LXX, p. 349.

(2) Recueil S.D.N., LXXXV, p. 423 et LXXXVII, p. 343.

(3) Recueil S.D.N., LXXXVIII, p. 21.

(4) Recueil S.D.N., CXVIII, p. 241.

(5) Recueil S.D.N., XCII, p. 229.

(6) Recueil S.D.N., CIX, p. 39.

(7) Accords ou échanges de notes sur l'abolition des visas de passeport. En 1927 : 25 janvier, Pays-Bas (Recueil S.D.N., LXVIII, p. 75), 22-28 mars, Portugal (LXVIII, p. 81), 9-11 juin, Danemark (LXVIII, p. 87), 30 juin, Lettonie (LXVI, p. 97), 18 juillet, Grande-Bretagne (LXVIII, p. 97), 21 juillet, Finlande (LXVI, p. 419), 20 décembre, Suède (LXXI, p. 293). En 1928 : 8 février, Norvège (LXXI, p. 214), 29-30 mars, Tchécoslovaquie (LXXXIII, p. 87), 6 juillet, Japon (LXXXI, p. 425). En 1929 : 21-22 mars, Esthonie (LXXXIX, p. 301), 24-25 mai, Uruguay (XCIII, p. 229), 1er-23 août, Espagne (XCVII, p. 353). En 1930 : 5 mars, Panama (CI, p. 295), 25 février-7 mars, Luxembourg (CI, p. 237), 11 avril, Hongrie (CI, p. 309), 6 juin, Italie (CV, p. 329). En 1931 : 30 janvier, Albanie (CXIV, p. 65), 3-6 juillet, Brésil (CXXIII, p. 9).

relative à la double imposition en matière de taxes sucesorales (1), celle du 15 mars 1927 avec la Suisse relative à la reconnaissance et à l'exécution des décisions judiciaires (2), le Traité du 1^{er} mai 1928 avec la Yougoslavie concernant les actes de procédure (3), celui du 25 juin 1928 avec la Hongrie sur la protection judiciaire et le concours réciproque des tribunaux et des autorités des deux pays en matière d'impôts (4), et celui du 22 octobre 1928 avec la Finlande sur l'extradition et la coopération judiciaire en matière pénale (5).

Dans le domaine du règlement pacifique des différends internationaux, l'Autriche conclut des traités avec l'Espagne et avec les Etats-Unis d'Amérique.

Le Traité de conciliation, règlement judiciaire et arbitrage signé avec l'Espagne le 11 juin 1928 (6) est semblable au Traité austro-suédois du 28 mai 1926. La procédure de conciliation se déroule devant une Commission de conciliation selon les mêmes règles. La Commission de conciliation est composée d'une façon analogue : il n'y a de différence qu'en cas de désaccord des Parties sur le choix en commun des trois membres : dans ce cas la désignation est faite par une Puissance tierce choisie d'un commun accord. Si les Parties ne s'accordent pas sur ce choix, chacune désigne une Puissance : les deux Puissances désignées procèdent au choix. Si elles ne parviennent pas à s'entendre, chacune présente autant de candidats qu'il y a de membres à désigner et le sort décide.

La procédure de conciliation est facultative pour les conflits juridiques, obligatoire pour les autres. Si elle n'aboutit pas, les parties soumettront l'affaire soit à la Cour Permanente soit à un tribunal arbitral. Le tribunal arbitral, dont les cinq membres seront désignés par le même procédé que ceux de la Commission de concilia-

(1) Recueil S.D.N., LXXVII, p. 359.

(2) Recueil S.D.N., LXXXVII, p. 351.

(3) Recueil S.D.N., XCVI, p. 373.

(4) Recueil S.D.N., C, p. 85.

(5) Recueil S.D.N., LXXXIX, p. 69.

(6) Recueil S.D.N., LXXXVII, p. 393.

tion, aura les pouvoirs d'amiable compositeur et dictera un règlement obligatoire pour les Parties.

Deux Traités ont été signés le 16 août 1928 entre les Etats-Unis et l'Autriche (1). Le premier, concernant l'arbitrage, stipule que tous les différends portant sur un droit qu'une Partie fait valoir à l'égard de l'autre, seront soumis à la Cour Permanente d'Arbitrage ou à un autre tribunal désigné par accord spécial. Sont exclues de ce mode de règlement les questions relevant de la juridiction interne des parties, touchant aux intérêts de puissances tierces, affectant la doctrine de Monroë, ou affectant l'exécution des obligations qui incombent à l'Autriche en vertu du Pacte de la S.D.N. L'autre Traité, sur la conciliation, prévoit que tous les différends, de quelque nature qu'ils soient, seront soumis, après épuisement des moyens diplomatiques ordinaires, aux fins d'enquête et de rapport, à une Commission internationale permanente. Cette commission se compose de cinq membres : chaque partie choisit un commissaire parmi ses ressortissants et un autre parmi ceux d'un Etat tiers; le président est désigné d'un commun accord. Le Traité contient une clause intéressante relative au moratoire de guerre : les parties contractantes conviennent de ne pas déclarer la guerre ni engager d'hostilités pendant la durée de l'enquête et avant la présentation du rapport de la commission.

Tels sont les actes essentiels de la politique conventionnelle de l'Autriche pendant la période où Mgr Seipel est au pouvoir.

En ce qui concerne la politique générale, l'événement le plus saillant fut, en 1928, la recrudescence de la polémique avec l'Italie au sujet du Tyrol méridional. En 1926 l'attitude de l'Autriche avait été des plus réservées. En 1928 ce fut Mgr Seipel qui prit la parole (le 23 février) pour élever une protestation contre la politique d'italianisation des tyroliens du Haut-Adige. Le Gouvernement autrichien, déclara-t-il, n'a pas l'intention de porter la

(1) Recueil S.D.N., LXXXVIII, p. 95 et 101.

question devant la Société des Nations (1), mais ne peut se désintéresser de la situation faite à cette population par l'administration italienne. M. Mussolini répliqua le 3 mars de la façon la plus vigoureuse. L'Italie n'étant liée par aucun Traité relatif à cette question, elle agissait dans sa pleine souveraineté et n'admettait aucune intervention de l'Autriche dans ses affaires intérieures. « La prochaine fois, conclut M. Mussolini, je ferai parler les actes. Nous faisons savoir au monde qu'au Brenner se trouve debout, avec ses vivants et ses morts, l'Italie entière ». Ce discours énergique devait clore la discussion. L'Autriche et l'Italie continuèrent à avoir des rapports diplomatiques très délicats jusqu'en 1930.

Au mois d'avril 1929, Mgr Seipel donna sa démission. M. Streeruwitz le remplaça à la Chancellerie jusqu'au mois de septembre, date à laquelle M. Jean Schober revint au pouvoir. Il allait imprimer à la politique internationale de l'Autriche une impulsion toute nouvelle, malgré les apparences et les deux années qui vont suivre sont sous le signe de sa personnalité.

Section 3. M. SCHOBER ET LA POLITIQUE DE RATTACHEMENT A L'ALLEMAGNE : 1929-1932.

Cette personnalité se caractérise par deux traits essentiels. M. Schober est d'abord un énergique fonctionnaire qui s'est distingué dans la tâche ingrate et difficile de préfet de police de Vienne. Dans sa politique extérieure comme dans son administration interne, il gouvernera avec ordre et méthode, mais aussi avec habileté. Il est convaincu que l'Autriche doit se ménager d'excellentes relations avec les Puissances et manifester ses bonnes intentions par des actes précis qui inspireront une confiance telle qu'elle pourra ensuite agir sans éveiller les soupçons.

(1) Juridiquement la position de l'Autriche était très faible : elle ne pouvait invoquer aucun traité de protection de minorités; il lui était difficile d'invoquer l'article 11 du Pacte.

Car M. Schober entend poursuivre une politique dont il a parfaitement conscience et qui est à l'opposé de celle de Mgr Seipel : il a, au plus profond de son âme, une foi pangermaniste ardente. Pour lui la seule solution admissible au problème de l'Autriche est son rattachement à l'Allemagne.

En prenant le pouvoir en 1929, il est déterminé à agir et le mobile profond de toute sa politique extérieure apparaîtra peu à peu en 1930 pour se dévoiler entièrement l'année suivante.

Il va d'abord habilement convaincre les Puissances de la pureté de ses intentions.

Après avoir fait donner à l'Autriche, le 20 janvier 1930, par les Puissances, quitus de sa dette de réparation, M. Schober se rendit dans plusieurs capitales d'Europe et prodigua l'assurance que les intentions de son Gouvernement étaient de poursuivre la politique de neutralité pratiquée par Mgr Seipel.

Du 5 au 7 février, il s'en fut à Rome. Il fallait, avant toutes choses, que l'Autriche se rapprochât de l'Italie et que fût éliminée la controverse du Haut-Adige. Un Traité d'amitié, de conciliation et de règlement judiciaire vint sceller cette réconciliation le 6 février 1930 (1). D'après ce Traité, tous les différends qui pourraient s'élever entre les parties seront soumis à une procédure de conciliation, lorsqu'ils n'auront pas pu être résolus par la voie diplomatique ordinaire. La Commission de conciliation se compose de cinq membres, deux choisis par chacune des parties, et les trois autres (dont le Président), choisis d'un commun accord. Si le différend porte sur un point de droit et si la conciliation n'a pas abouti, il sera soumis à un tribunal arbitral spécial ou à la Cour Permanente de Justice Internationale.

Ce Traité ne contenait aucun engagement d'ordre politique, mais il impliquait l'apaisement et le rapprochement des deux Etats signataires.

(1) Recueil S.D.N., CV, p. 97,

Après son voyage en Italie, le Chancelier Schober alla à Berlin (21-24 février), à Paris (28-29 mars) et à Londres (2 mai). En France, il reprit la formule de Mgr Seipel « Une Nation; deux Etats » pour rassurer l'opinion et pour permettre ainsi le succès de ses négociations (à Paris et à Londres) en vue de l'émission d'un emprunt. Cet emprunt de 483 millions de schillings, fut émis en juillet sur différentes places européennes.

Pendant ce temps l'Autriche poursuivait sa politique conventionnelle avec d'autres Etats moins directement intéressés à son sort. Un Traité était signé le 31 janvier 1930 avec les Etats-Unis, pour l'extradition réciproque des malfaiteurs (1), un autre avec la Suède, relatif à l'extradition et à l'assistance judiciaire en matière pénale, le 24 mars 1930; deux déclarations intervenaient avec la Belgique, le 1^{er} décembre 1930, au sujet de la Convention d'extradition de 1881 et au sujet de l'aide judiciaire en matière civile et commerciale (2).

Dans l'ordre du règlement des conflits internationaux, l'Autriche signait le 26 juin 1930 avec la Grèce un Traité d'amitié, de conciliation et de règlement judiciaire du même type que ceux qu'elle avait conclus précédemment (3) : règlement judiciaire des conflits juridiques par la C.P.J.I. (sauf accord pour recourir à un tribunal arbitral), procédure de conciliation pour tous les autres différends (sans exclure la possibilité de cette procédure pour les différends juridiques) et faute d'accord après la conciliation, règlement arbitral par un tribunal statuant en vertu des règles inscrites dans l'article 38 du Statut de la C.P.J.I. ou, à défaut, *ex æquo et bono*. Le choix des membres de la Commission de Conciliation et du Tribunal arbitral doit se faire selon le procédé établi par le Traité austro-espagnol du 11 juin 1928.

Un Traité identique était conclu, le 1^{er} octobre 1930, avec la Norvège (4).

(1) Recueil S.D.N., CVI, p. 379.

(2) Recueil S.D.N., CXII, p. 37 et 43.

(3) Recueil S.D.N., CXIX, p. 353.

(4) Recueil S.D.N., CXIX, p. 15.

Signalons encore le Traité de commerce et de navigation conclu avec le Japon, le 16 août 1930 (1).

Pendant que, pour des raisons de nécessité financière et d'opportunité diplomatique, M. Schober faisait mine de continuer la politique de Mgr Seipel, en allant dans chaque capitale rassurer les Gouvernements sur les buts de sa politique, en couvrant de fleurs le plan d'union européenne qui était alors en vogue, il n'oubliait pas que son objectif était le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne et il allait prendre une série de mesures destinées à le préparer. Il se rendait compte de l'impossibilité de mettre l'Europe devant un fait accompli en proclamant l'union pure et simple. La seule méthode susceptible de succès consistait donc à procéder à l'unification progressive de toutes les institutions juridiques des deux Etats par la voie conventionnelle. Ainsi, il arriverait un moment où la cloison séparant actuellement les deux Etats ne serait qu'une fiction juridique, où en fait il n'y aurait plus qu'un seul Etat : les Puissances ne pourraient plus alors opposer leur veto et défaire une œuvre aussi solidement bâtie ; elles seraient obligées d'enregistrer en droit un résultat obtenu en fait.

Déjà, dans les années précédentes, avaient été conclus avec l'Allemagne des Conventions ou des accords techniques qui visaient à une simplification des rapports entre les deux Etats en certaines matières, mais il est difficile de soutenir que l'Autriche ait, par ces conventions, accordé plus d'avantages à l'Allemagne qu'elle n'en accordait par ailleurs à d'autres de ses voisins.

L'année 1930 marqua la mise en œuvre systématique de la politique d'assimilation (« *Angleichung* » en allemand) des institutions autrichiennes et allemandes.

M. Schober avait l'intention de procéder par paliers.

Le 5 février 1930 une convention unifiant les Assurances sociales fut conclue (2), le 15 février une conven-

(1) Recueil S.D.N., CXXVI, p. 351.

(2) Recueil S.D.N., CXIX, p. 201.

tion unifiant la protection de la propriété littéraire, artistique et industrielle (1), le 12 avril un accord sur le petit trafic douanier, un autre sur l'aide judiciaire en matière douanière, un troisième sur le régime douanier des machines (2), les 5 juillet et 1^{er} août, un traité sur l'assistance judiciaire en matière pénale (3). Des négociations se poursuivaient activement pour mener à bien des tentatives d'unification législative qui, depuis plusieurs années, avaient fait l'objet d'initiatives privées, en matière de droit pénal, de droit civil, de droit ouvrier, de droit commercial.

Les événements allaient pousser M. Schober à se lancer encore plus hardiment. A la fin de septembre il avait été contraint de démissionner et le cabinet avait été formé par M. Vaugoin, un chrétien-social. Mgr Seipel prenait le portefeuille des Affaires étrangères.

Le nouveau Chancelier déclara en prenant le pouvoir : « Mon pays étant resté encore, en dépit de son peu d'étendue, un facteur européen, ce que je désire, c'est édifier son avenir sur une mentalité de fidélité à la patrie, sans laquelle le développement de notre ancienne civilisation ne saurait être poursuivi ».

Le cabinet Vaugoin voulait revenir à la tradition politique de Mgr Seipel. « Sur le drapeau que je porte, disait le Chancelier, il n'y a qu'un mot : Autriche ».

Des élections eurent lieu en novembre, mais elles amenèrent la démission du Gouvernement Vaugoin et la constitution d'un cabinet Ender, où M. Schober devint vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères. La courte tentative Vaugoin-Seipel ayant échoué, M. Schober pouvait reprendre avec énergie sa politique d'assimilation en vue du rattachement.

Il trouvait d'ailleurs en face de lui, en Allemagne, un Gouvernement tout à fait disposé à marcher dans cette voie. M. Brüning, alors chancelier du Reich, se trouvait, depuis le mois de septembre en présence d'une opposition

(1) Recueil S.D.N., CIX, p. 501.

(2) Recueil S.D.N., CXV, p. 277, 297 et 233.

(3) Recueil S.D.N., CXV, p. 465.

nationale-socialiste puissamment accrue et qui exigeait de lui une politique de rattachement immédiat de l'Autriche.

La conclusion, le 26 janvier 1931, d'un traité d'amitié, de conciliation et d'arbitrage avec la Hongrie (1) montra, — un an après celle du traité avec l'Italie, — que l'Autriche entendait maintenant s'intégrer dans le bloc révisionniste germano-italo-magyar : cet acte avait une véritable signification politique.

Dans ces conditions, M. Curtius, ministre des Affaires étrangères du Reich, partit le 3 mars 1931 pour Vienne, pour rendre, disait-il, la visite que M. Schober avait faite à Berlin en février 1930. Le même jour M. Briand, ministre des Affaires étrangères, prononçait à la Chambre française un discours où il montrait à quel point l'évolution de la politique autrichienne depuis l'arrivée au pouvoir de M. Schober en 1929 était ignorée de lui ; « On me disait : vous êtes aveugle ; demain, après-demain au plus tard, l'*Anschluss* sera réalisé, malgré vous et contre vous, par quelque coup de force. Les mois, les années ont passé. L'Autriche a pris plus solidement conscience de sa nationalité ; elle a pris plus fermement place au cercle des nations ; elle y discute sur un pied d'égalité ; elle demande, comme c'est bien naturel, que lui soient assurées les conditions d'une libre existence dans les limites physiques que lui ont fixées les traités. Ce qu'on a pu alors considérer comme un danger de guerre, s'est atténué, estompé peu à peu. Pour n'avoir pas totalement disparu, ce danger n'offre plus du moins ce caractère d'acuité qu'on me représentait il y a deux ans. S'il avait été aussi imminent qu'on le prétendait, il se serait déjà réalisé. J'ai abordé ce problème, comme tant d'autres, avec patience. Je l'ai traité, employant à le résoudre tous les moyens d'activité diplomatique que j'ai cru le mieux appropriés à la situation, et je dois dire que celle-ci est aujourd'hui singulièrement améliorée. » Que l'Autriche ait « pris plus solidement

(1) Recueil S.D.N., CXXIII, p. 171. Ce traité fut suivi, le 30 juin 1931, d'un Traité de commerce (Recueils S.D.N., CXXII, p. 123).

conscience de sa nationalité », c'était incontestable, mais quant au reste, la prophétie de M. Briand, « comme tant d'autres », allait recevoir un cinglant démenti des faits eux-mêmes.

En effet les conversations de MM. Curtius et Schober, et les négociations de leurs techniciens aboutirent à l'élaboration d'un Protocole « tendant à l'assimilation (*Angleichung*) des régimes douaniers et de la politique commerciale des deux Etats » dont le texte fut arrêté par lettres échangées le 19 mars 1931.

Ce Protocole était habilement conçu : les rédacteurs s'étaient efforcés d'éliminer toutes les clauses qui auraient pu être contradictoires avec le statut juridique de l'Autriche selon les articles 80 du Traité de Versailles, 88 du Traité de Saint-Germain et les Protocoles de 1922, tout en établissant entre l'Autriche et l'Allemagne une union douanière complète. C'était un tour de force, mais ils pensaient l'avoir réussi.

Le 21 mars, l'événement était notifié officiellement à Paris, Londres et Rome. L'émotion qu'il causa dans l'opinion publique ébranla l'Europe. Rien, depuis la signature de la Paix, n'avait à ce point troublé l'atmosphère politique et l'on pouvait à juste titre dire que c'était un nouveau coup d'Agadir.

Les réactions officielles furent portant assez platoniques. Le Gouvernement italien, qui était en contact assez étroit avec l'Allemagne, resta très réservé. En Angleterre, le ministère travailliste ne pouvait pas par la bouche de M. Henderson, désavouer bruyamment un projet dont la II^e Internationale avait approuvé l'esprit dans ses congrès (1). En France le ministre des Affaires étrangères voyait dans ce projet un démenti de ses utopies, mais il n'avait pas l'énergie d'élever la protestation vigoureuse qui s'imposait : il fallut que le Parlement se faisant l'écho de l'opinion publique bouleversée, lui donnât « mandat impératif », selon l'expression du Président du Conseil.

(1) Les Socialistes de tous les pays, — et en France M. Léon Blum d'une façon très catégorique —, étaient partisans du rattachement.

La Tchécoslovaquie fit entendre, par l'organe de M. Benès, une protestation véhémement. L'union économique austro-allemande entraînerait l'union politique. Il suffit de regarder une carte pour imaginer la Tchécoslovaquie étranglée entre deux tenailles aux mains du Reich. De plus, devant le fait du rattachement, il est probable que l'importante minorité allemande en Tchécoslovaquie, cesserait de faire preuve de loyalisme envers celle-ci. Le rattachement menacerait doublement la Tchécoslovaquie. Quant à la Yougoslavie, le danger d'une Allemagne occupant la frontière austro-yougoslave la menace directement : installée sur les Karavanken, l'Allemagne pousserait son expansion vers la Dalmatie, de même que l'Autriche-Hongrie avait jadis annexé la Bosnie-Herzégovine.

Aussi la Petite-Entente dont les représentants se réunirent à Bucarest, en mai 1931, condamna-t-elle vigoureusement le projet austro-allemand.

La Société des Nations fut saisie de l'affaire. Devant l'attitude si timide de plusieurs puissances, le Conseil n'aborda pas le problème politique au fond et se contenta, après une brève discussion, de demander à la Cour Permanente un avis juridique sur la compatibilité du régime prévu par le Protocole de Vienne avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain.

On sait que la Cour, dans son Avis consultatif du 5 septembre, opina pour l'incompatibilité de ce régime avec le statut juridique de l'Autriche, et que les intéressés, dès le 3 septembre avaient déclaré qu'ils renonçaient au projet.

De nombreuses critiques ont été formulées à l'égard de la procédure suivie en 1931 par les Puissances : il eût été préférable, a-t-on dit, de ne pas se cantonner sur le terrain juridique, et d'examiner tout le problème de la politique de rattachement par l'assimilation. Certes les traités donnaient au Conseil de la Société des Nations la possibilité de condamner cette politique puisqu'elle s'avèrait contraire aux traités et à l'ordre public européen. Peut-être le ministre des Affaires étrangères français n'aurait-il pas eu une attitude aussi résolue qu'il eût été souhai-

table en de telles circonstances. Mais il faut tenir compte de la situation politique générale et de l'opinion de plusieurs Gouvernements représentés au Conseil de la S.D.N. qui, tout en reconnaissant que la politique de rattachement pouvait toucher l'ordre établi, n'étaient pas partisans d'infliger une condamnation formelle à l'Allemagne et à l'Autriche.

Après les renonciations du 3 septembre, le Conseil aurait pu continuer à examiner l'affaire : il ne le fit pas et c'est sans doute une preuve de sagesse politique. A quoi eût-il servi d'humilier l'Allemagne et l'Autriche ?

Le but était atteint : les tentatives de rattachement déguisé étaient enrayées. D'ailleurs la réaction de l'Europe avait, en Autriche même fortement ébranlé la situation du cabinet Ender. Le 16 juin 1931 il donnait sa démission. Le 20 juin, M. Buresch devenait chancelier et reprenait la même équipe ministérielle. Ce Gouvernement démissionna en janvier 1932 et le nouveau cabinet fut encore formé par M. Buresch mais M. Schober et les pan-germanistes n'en faisaient plus partie.

Section 4. LE CHANCELIER DOLLFUSS ET L'ALLEMAGNE HITLÉRIENNE. LES PERSPECTIVES ACTUELLES. 1932-1935.

I. — *Attitude des Puissances.*

Les événements avaient attiré l'attention de l'Europe sur le problème autrichien et l'alerte passée, chacun pensa qu'il faudrait faire quelque chose. Mais on n'osait pas aborder le problème en face. Le but à atteindre était d'éviter qu'à nouveau l'Autriche, sous la pression de l'Allemagne, se lançât d'une manière ou d'une autre dans une politique de rattachement. Comment y parvenir ?

La vogue allant alors aux plans de reconstruction économique, une floraison de projets vint marquer les années 1932 et 1933. Les Gouvernements qui les proposaient vi-

saient sans doute à trouver une solution aux problèmes économiques de l'Europe centrale, mais sous cet aspect économique se révélaient les visées politiques. De même que l'union douanière austro-allemande tendait à l'union politique, le plan Tardieu d'avril 1932 ou le plan italien de septembre 1933 supposent toute une politique de l'Europe centrale. Or sur les bases de cette politique personne n'est d'accord à cette époque.

L'Allemagne plus que jamais, désire le rattachement. Son Gouvernement subit chaque jour l'influence grandissante des pangermanistes et le mois de janvier 1933 voit Adolf Hitler devenir Chancelier du Reich : or l'*Anschluss* est une des revendications inscrites en tête du programme national-socialiste.

L'Italie a hésité pendant de longues années sur le point de savoir quelle serait pour elle la meilleure solution de l'*Anschluss* qui annihilerait la prépondérance de la Petite-Entente et donc de la France en Europe centrale, ou du maintien du *statu quo* empêchant l'Allemagne de menacer son territoire en prenant pied sur le Brenner. Les événements de 1931 l'ont impressionnée. Elle a envoyé ses représentants à La Haye pour soutenir aux côtés des représentants de la France et de la Tchécoslovaquie, la thèse de l'illégalité de l'acte austro-allemand : l'un d'eux, M. Scialoja a même manifesté devant la Cour Permanente des sentiments très résolus sur l'attitude de l'Italie à l'égard du rattachement.

La Petite-Entente redoute l'*Anschluss*. Ses représentants ont affirmé à maintes reprises que « le rattachement, ce serait la guerre ». Non seulement le Reich agrandi de l'Autriche prendrait la Tchécoslovaquie dans un étau et menacerait la Yougoslavie, mais encore il appuierait avec une vigueur accrue les revendications territoriales de la Hongrie notamment en Roumanie, et favoriserait le séparatisme croate. Par ailleurs la Petite-Entente éprouve une hostilité aussi vive à l'égard de tout projet de confédération politique en Europe centrale. Si elle est décidée à poursuivre une politique de solidarité économique entre

les Etats successeurs, elle se refuse à envisager l'éventualité d'un lien politique. Elle oppose en particulier, un refus catégorique à tout projet de restauration des Habsbourg. L'idée d'une restauration de la Monarchie qui unirait sous le même sceptre l'Autriche et la Hongrie est très en cours non seulement dans certains milieux des pays intéressés mais encore à l'étranger. Ce serait évidemment un moyen de créer en Europe centrale un Etat plus fort, possédant un régime stable, mieux armé pour résister à l'emprise allemande. En 1930, il a été question que l'archiduc Otto de Habsbourg, le fils de l'empereur Charles IV et de l'impératrice Zita, lance une manifeste et monte sur le trône à l'occasion de sa majorité politique, qu'il a atteinte le 20 novembre. L'affaire n'a pas dépassé le cadre des négociations secrètes. Il est incontestable que l'attitude de la Petite-Entente a été la cause essentielle de l'échec de ce projet. M. Edouard Benès a fréquemment déclaré que les Etats de la Petite-Entente continuent à considérer, comme en 1921, que la restauration des Habsbourg serait un *casus belli*. Il semble que cette opposition irréductible doive faire écarter en pratique cette solution qui par certains côtés présenterait pourtant d'incontestables avantages.

La France soutient en Europe centrale la politique de la Petite-Entente : ni Anschluss, ni restauration des Habsbourg (quoique sur ce dernier point elle éprouve moins de craintes que ses alliées). Elle s'efforce cependant de ne pas rester dans cette attitude négative et cherche un moyen de remédier à ce découpage qu'ont fait les traités en suivant la ligne des nationalités. Elle voudrait créer un lien : elle comprend que le principe de l'indépendance de l'Autriche ne doit pas être interprété comme devant l'isoler de ses voisins.

Quant à l'Angleterre, son attitude en 1931 a montré qu'elle considère l'*Anschluss* comme un péril assez lointain. Pour elle le problème ne se posera que le jour où il troublera la bonne entente en Europe. Si une partie de l'opinion publique anglaise a estimé en 1931 que ce jour était arrivé, le Gouvernement, par contre, a eu une atti-

tude d'extrême réserve et au fond il n'était pas formellement opposé au projet d'union douanière.

C'est dans ces conditions que, le 20 mai 1932, un homme nouveau arrive au pouvoir en Autriche : le docteur Engelbert Dollfuss.

II. — *Le Chancelier Dollfuss.*

Né en 1892, M. Dollfuss était issu d'une famille paysanne : c'était un homme sorti du peuple, comprenant le peuple et aussi un paysan portant en lui dès sa naissance le respect des traditions et l'amour du travail consciencieux. Catholique fervent il se destinait à la prêtrise mais il y renonça pour commencer des études de droit. La guerre le surprit à vingt-deux ans. Malgré sa mauvaise constitution, il s'engagea et resta quatre années au front. Après la guerre il poursuivit ses études et fonda un foyer. Il se révéla bon administrateur dans le poste qu'il occupa aux chemins de fer fédéraux. En 1931, il devenait ministre de l'Agriculture; un an après il était Chancelier.

Deux ans s'écoulèrent tandis qu'il restait à la Chancellerie et le 25 juillet 1934, à l'âge de quarante-deux ans, il mourait assassiné de la façon la plus lâche et la plus sauvage.

Telle fut la brève mais fulgurante carrière d'Engelbert Dollfuss. Ce qu'était l'homme privé, l'homme public le fut également. Pour Dollfuss la patrie autrichienne, c'était cette terre dont il était sorti, et qu'il avait défendue comme tirailleur tyrolien. Par ses qualités d'esprit, par sa foi catholique il représentait l'Autrichien conscient de la personnalité de sa patrie tel que Mgr Seipel le concevait. D'ailleurs c'est bien comme en disciple que Mgr Seipel considérait Dollfuss et c'est la pensée de Mgr Seipel qui l'inspira jusqu'à sa mort, cette mort atroce où ses assassins lui refusèrent jusqu'au réconfort de la présence d'un prêtre.

Dès son arrivée au pouvoir, le chancelier Dollfuss eut à faire face, — comme en 1922 Mgr Seipel, — aux diffi-

cultés financières. L'affaire de 1931 avait provoqué une panique en Europe centrale : la *Kreditanstalt*, grosse banque de Vienne s'était effondrée, l'étranger avait retiré ses capitaux. En juillet 1932, le Chancelier obtint une aide financière des Puissances. L'Autriche réaffirma solennellement son intention de poursuivre une politique conforme aux Traités.

M. Dollfuss va commencer son action politique à l'intérieur et à l'extérieur. Dans l'automne de 1932, il expose à Salzbourg les principes dont il s'inspirera : « Je crois à l'Autriche, et je la tiens pour capable de vivre si nous demeurerons unis dans les temps particulièrement difficiles, où la détresse du monde entier réagit sur nous. Nous saurons y résister et y survivre... Nous étions, nous sommes et nous restons des Allemands; mais nous ne voulons pas être absorbés par pitié par le grand peuple frère. Nous voulons d'abord installer notre maison, pour régler nous-mêmes un jour, librement et selon nos convictions intimes, notre sort futur de libre Etat allemand ».

A l'extérieur, l'Autriche se préoccupe, comme en 1923, de s'assurer des débouchés économiques. Elle négocie avec la Hongrie, en novembre; elle conclut avec la France un arrangement concernant le traitement préférentiel de ses bois, le 29 décembre (1). A l'intérieur la situation du Chancelier est une véritable acrobatie politique : il ne dispose que d'une voix de majorité, parfois le Parlement se partage. Un beau jour, tous les Présidents ayant démissionné et le Parlement ne pouvant plus être convoqué, M. Dollfuss exhume une ordonnance de guerre datant de 1917 et il gouverne par décrets de nécessité.

S'il en est venu à prendre ainsi les pleins pouvoirs, c'est que la situation est grave. A la fin de janvier 1933, Adolf Hitler est arrivé à la Chancellerie du Reich et les nationaux-socialistes ont décidé une lutte sans merci pour conquérir l'Autriche : ils useront de tous les procédés et puisque pour eux il n'y a pas de loi qui tienne devant la

(1) Recueil S.D.N., CXLVII, p. 401.

nécessité, ils agiront par la force. « L'Autriche allemande, a écrit Hitler dans *Mein Kampf* (1), doit revenir à la grande patrie allemande et ceci, non pas en vertu de quelconques raisons économiques. Non, non : même si cette fusion, économiquement parlant, est indifférente ou nuisible, elle doit avoir lieu quand même. *Le même sang appartient à un même empire*. Le peuple allemand n'aura aucun droit à une activité politique coloniale tant qu'il n'aura pas pu réunir ses propres fils en un même Etat ».

Une lutte sourde commence entre le Gouvernement de Vienne qui veut maintenir l'indépendance de l'Autriche, qui veut faire respecter l'individualité nationale dont les Autrichiens prennent de jour en jour conscience, et le Gouvernement de Berlin qui ne tente même plus de masquer son ambition : pour lui tous les moyens seront justifiés s'il arrive à écarter le chancelier Dollfuss du pouvoir. Jusqu'à sa mort, le chancelier autrichien va se défendre, âprement, car il a conscience que son combat n'est pas seulement celui de l'Autriche, mais celui de l'Europe toute entière.

Dans l'été de 1933 la lutte prend un caractère de violence sans merci.

Au mois de juin le ministre bavarois Franck annonce à Munich que les nationaux-socialistes allemands iront secourir leurs frères autrichiens si le Gouvernement de Vienne essaie de les brimer. Quelques jours après, il a l'impudence de venir à Vienne. Le Gouvernement lui ayant intimé l'ordre de partir, l'Allemagne proteste par la voie diplomatique et met une taxe de 1.000 marks sur les passeports des voyageurs allemands à destination de l'Autriche, afin de ruiner le tourisme autrichien pendant la saison.

En juillet, le chancelier Dollfuss décrète la dissolution des milices nationales-socialistes. D'où clameurs véhémentes en Allemagne. Le 29 août des avions survolent Salzbourg et lancent une proclamation. Les Autrichiens doi-

(1) A. Hitler, *Mon Combat*, Trad. française. Nouvelles éditions latines, p. 17

vent expulser le Gouvernement Dollfuss, « Gouvernement de traîtres », « la chute du cabinet Dollfuss, c'est là le but de l'armée brune de la liberté, conduite par l'autrichien Adolf Hitler, sauveur de l'Allemagne ».

Le chancelier Dollfuss saisit les Puissances signataires des Traités de 1919 et du Pacte à quatre de ces incidents et des démarches sont faites par la France, la Grande-Bretagne et l'Italie. Le Gouvernement allemand répond avec insolence : « Une application sous cette forme du Pacte à quatre n'apparaît pas indiquée au Gouvernement allemand; il n'existe, du côté allemand, aucune violation quelconque des traités : en conséquence, l'Allemagne considère que cette immixtion dans les affaires germano-autrichiennes n'est pas admissible ».

M. Dollfuss se rend compte qu'une action collective des Puissances n'aboutit pas à une pression assez ferme sur l'Allemagne. Il va donc se rapprocher d'une puissance qui depuis l'arrivée d'Hitler au pouvoir manifeste chaque jour une inquiétude accrue : l'Italie. Le 20 août, il rencontre M. Mussolini à Riccione et à l'issue de cette entrevue, le communiqué suivant est publié : « Le chancelier Dollfuss, partant du principe de l'indépendance de l'Autriche, a exprimé le désir de suivre une politique de paix et de collaboration avec tous les voisins de l'Autriche, en particulier avec l'Italie et la Hongrie ainsi qu'avec l'Allemagne dès que possible ». M. Mussolini prendra dorénavant sous son égide non seulement la Hongrie, mais l'Autriche. Quant aux bonnes relations que l'Autriche était disposée à renouer avec l'Allemagne, les mots « dès que possible » marquent d'une ironie douloureuse qu'elles représentent une éventualité bien lointaine.

A l'Assemblée de la Société des Nations, à la fin de septembre, le chancelier Dollfuss peut constater la sympathie que les Gouvernements portent à son énergie et à son courage. Les représentants de l'Allemagne sentent à quel point la politique de leur Gouvernement soulève la réprobation et ainsi naît chez eux un sentiment de honte qui contribuera incontestablement à déterminer le chan-

celier Hitler, au milieu d'octobre, à se retirer de la Société des Nations.

Le 27 septembre 1933 M. Dollfuss prend la parole devant l'Assemblée de la S.D.N. et prononce un discours très important (1) : « L'Autriche a compris, dit-il, grâce à son histoire millénaire, l'importance de la collaboration pacifique d'un grand nombre de peuples. Elle n'a pas oublié ses traditions; après les affreuses expériences de la guerre, elle s'est retrouvée elle-même. Par une démonstration grandiose, le peuple autrichien a, il y a quelques jours, manifesté sa foi et son élévation morale. L'Autriche est en train de mettre à profit les fautes commises dans les temps d'après-guerre et de se donner une constitution économique et politique répondant à ses besoins. L'Autriche s'inspire surtout des principes énoncés par notre Saint-Père le pape Pie XI en vue de la solution des problèmes sociaux de notre époque... ». M. Dollfuss expose les négociations économiques de l'Autriche : « L'Autriche est décidée à s'engager dans la voie qui lui offre des possibilités d'existence indépendante et de développement économique. Elle compte à cet égard sur la collaboration bienveillante des autres Puissances d'autant plus que de pareils accords constitueraient un commencement rationnel pour des négociations avec les Etats voisins et qu'ils seraient de nature à en accélérer le succès ». Après avoir affirmé sa confiance dans la Société des Nations, il conclut : « Après les dures années de lutte pour son existence, l'Autriche affirme aujourd'hui plus que jamais sa liberté et son indépendance; elle l'affirme en vertu des traités formels et surtout par la libre volonté de sa population. Notre histoire, notre situation géographique et notre vieille culture confèrent le droit et imposent le devoir à notre petit pays allemand d'être, et de rester, un membre utile de la communauté des nations ».

L'automne de 1933 est marqué par un apaisement notable. Le chancelier Dollfuss est toujours aussi résolu à

(1) J. O. de la S.D.N., 1933, supplément spécial n° 115, p. 40.

tenir tête aux menées allemandes et la sympathie du monde entier se tourne vers lui lorsque, le 3 octobre, il est victime d'un attentat heureusement peu grave de la part d'un national-socialiste. L'Allemagne absorbée dans d'autres préoccupations, s'abstient provisoirement de sa propagande.

Cette trêve ne durera pas longtemps. Au début de janvier, le parti national-socialiste autrichien, encouragé par la « légion autrichienne » cette formation hitlérienne qui, en Bavière, se prépare à intervenir par la force en Autriche, reprend son activité terroriste.

Le 17 janvier, le Gouvernement autrichien proteste énergiquement auprès de Berlin : énumérant tous les faits qu'il considère comme une ingérence illicite de l'Allemagne dans ses affaires intérieures, il demande qu'il y soit mis fin, sinon il saisira de l'affaire la Société des Nations. Le 1^{er} février, le Gouvernement allemand répond que la réclamation de l'Autriche n'a aucun fondement juridique. Il s'étonne de se voir soupçonné de menacer l'indépendance autrichienne et déclare qu'il souhaite la réconciliation des nationaux-socialistes avec le Gouvernement Dollfuss.

Le Gouvernement autrichien transmet le 6 février aux Gouvernements français, italien et anglais le dossier de l'affaire, en déclarant qu'il se réserve de faire appel à la Société des Nations.

La situation est embarrassante pour les Puissances : l'immixtion des nationaux-socialistes dans les affaires autrichiennes est flagrante, mais comment, juridiquement, en faire grief à l'Allemagne sur la base des Traités ? Si l'affaire est portée devant le Conseil de la Société des Nations, pour atteinte à l'inaliénabilité de l'indépendance de l'Autriche que l'Allemagne s'est engagée à respecter, il sera difficile de prouver que les faits invoqués tombent sous le coup de l'interdiction : si l'unanimité ne se fait pas au Conseil, l'Allemagne criera victoire, proclamera la légalité de ses actes, on tombera de Charybde en Scylla. Le Gouvernement allemand use avec beaucoup d'habileté de

cette situation. Le 30 janvier, le chancelier Hitler a déclaré dans un discours qu'il n'a jamais eu l'intention de violer l'Etat autrichien et qu'on ne peut le tenir pour responsable du fait que les idées nationales-socialistes aient passé la frontière allemande.

Aussi la France, la Grande-Bretagne et l'Italie se sont-elles à faire une déclaration commune qui n'apporte aucun élément nouveau mais souligne la solidarité de leurs opinions. C'est la Déclaration du 17 février 1934 : « Le Gouvernement autrichien s'est adressé aux Gouvernements français, anglais et italien pour connaître leur sentiment au sujet du dossier qu'il a préparé afin d'établir l'ingérence allemande dans les affaires intérieures de l'Autriche et dont il leur a donné communication.

« Les conversations qui ont eu lieu entre les trois Gouvernements sur ce sujet ont démontré leur communauté de vues en ce qui concerne la nécessité de maintenir l'indépendance et l'intégrité de l'Autriche, conformément aux traités en vigueur ».

Cependant M. Dollfuss continue sa politique de rapprochement avec l'Italie et la Hongrie. Ce soutien lui est indispensable et M. Mussolini profite de cette occasion pour accroître son influence dans l'Europe danubienne.

Le 17 mars 1934, MM. Mussolini, Dollfuss et Goemboes signent à Rome au nom de leurs Gouvernements trois protocoles, l'un politique et les deux autres économiques (1). Le protocole politique souligne « le respect de l'indépendance et des droits » des contractants. Il insiste sur la nécessité, pour le maintien de la paix, de réaménager les rapports danubiens et spécifie l'existence de « nombreux intérêts communs » aux trois Etats signataires; ceux-ci s'engagent enfin à se consulter chaque fois qu'il sera opportun.

Grâce aux « accords triangulaires », l'Autriche s'est assuré un soutien particulièrement utile pour elle, car

(1) Le texte de ces Protocoles dans la Revue de Droit International, 1934, t. XIII, p. 597.

M. Mussolini est décidé à prendre toutes mesures nécessaires pour éviter la main-mise de l'Allemagne sur elle.

M. Dollfuss, pendant ce temps, travaille à reconstruire l'Autriche sur les bases qu'il indiquait dans son discours du 27 septembre 1933 à la Société des Nations.

Le 1^{er} mai est promulguée la nouvelle Constitution de l'Autriche (1). Cette Constitution tend tout d'abord à remettre en honneur les traditions nationales : ainsi l'aigle bicéphale que les constituants de 1920 avaient répudiée redevient l'emblème de l'Etat. Le mot « République » est rayé de la Constitution : l'Autriche est un « Bund », un Etat fédéral dans lequel le particularisme local est soigneusement sauvegardé. Du fédéralisme tel que le concevait l'ancien régime constitutionnel, on supprime l'autonomie financière des municipalités et des « Lânder » (pays) qui avait causé tant de désastres (l'exemple le plus significatif est celui de la gestion de la ville de Vienne par les socialistes qui étaient parvenus à ruiner tous les éléments productifs de la population). L'organisation de l'Etat est faite sur la base corporative. Il existe sept corporations de droit public groupant toutes les collectivités actives de la population (1). Elles sont l'essence même du pouvoir de l'Etat. Les idées de démocratie, de suffrage universel, de souveraineté nationale sont supprimées du vocabulaire politique. La vie de l'Etat ne sera plus désormais l'œuvre d'une majorité représentant le pays légal, c'est-à-dire un ensemble d'électeurs égaux en droits, mais l'expression de la volonté des catégories sociales groupées selon leur activité professionnelle.

Le pouvoir législatif comporte des organes consultatifs (le Conseil d'Etat; le Conseil de Culture et le Conseil des Pays) et des organes législatifs (Diète fédérale composée des représentants des trois Conseils et exerçant

(1) On en trouvera une bonne traduction dans la « Documentation catholique » du 21 juillet 1934. (1934, t. II, p. 353).

(1) Les sept corporations sont : 1^o agriculture et économie forestière, 2^o grande industrie et mines, 3^o petite industrie et artisanat, 4^o commerce et communications, 5^o finances, crédit, assurances, 6^o professions libres, 7^o services publics.

Le pouvoir législatif; Assemblée fédérale comportant tous les membres des conseils, chargée d'élire le Président de la Confédération et de déclarer la guerre). Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la Confédération et le Gouvernement.

La Constitution de 1934 a établi un Etat autoritaire mais non dictatorial où le Gouvernement est conseillé par les représentants de toutes les forces vives de la nation; c'est une sorte de despotisme éclairé comme celui de Marie-Thérèse au XVIII^e siècle. Elle répudie la conception totalitaire et centralisatrice de l'Etat fasciste de même que le néo-paganisme et le racisme de l'Etat hitlérien. Tout en respectant les diverses confessions religieuses, elle tend à l'institution d'un Etat catholique dont les éléments constitutionnels sont conçus selon les principes de l'idéal chrétien. Les libertés sont assurées mais elles trouvent leur limite dans les nécessités de la moralité publique et les intérêts de la nation. L'organisation sociale est basée sur les principes de l'Encyclique *Rerum Novarum* du pape Léon XIII, sur la condition des ouvriers (15 mai 1891) et surtout sur les données plus récentes du pape Pie XI dans son Encyclique *Quadragesimo anno* (1931) : d'ailleurs M. Dollfuss a tenu à marquer l'étroite union de la Constitution nouvelle avec les directives spirituelles de la Papauté, en signant un Concordat avec le Saint-Siège. Depuis ces événements, le catholicisme qui pendant des années avait été délaissé à Vienne par suite de la politique de laïcité des marxistes qui occupaient la municipalité, constate une recrudescence de fidèles. Dès maintenant la tradition catholique de l'Autriche a répondu à l'appel que lui a fait de chancelier Dollfuss.

Que donnera cette Constitution corporative à l'épreuve du temps, nul ne peut le dire. L'essentiel est de constater que le nouveau régime a le double avantage de faire renaître l'esprit de tradition des Autrichiens, de rechercher dans le passé romain-germanique de l'Autriche les éléments spirituels d'un système nouveau, et d'autre part d'éliminer les luttes de partis qui épuisaient l'Autriche

comme elles ont épuisé tant d'autres démocraties en dressant les uns contre les autres des électeurs, au lieu d'unir par tout ce qu'ils ont de commun dans le cœur comme dans l'intérêt, des compatriotes. Et, tout compte fait, l'histoire prouve qu'un régime qui est national et qui fait appel aux traditions profondes d'un peuple est celui qui possède les meilleurs atouts.

C'est ce qu'a bien compris l'Allemagne que la promulgation de la Constitution autrichienne a exaspérée. Elle voit que, jour en jour, grâce au chancelier Dollfuss, l'Autriche prend conscience de son individualité, et qu'ainsi s'évanouissent progressivement toutes les chances d'aboutir au rattachement.

Au début de juin, l'action des hitlériens en Autriche va prendre un caractère de violence de plus en plus inquiétant.

L'entrevue de Venise entre le chancelier Hitler et M. Mussolini, le 14 juin, fait un instant espérer que le Duce obtiendra du Führer la promesse de cesser sa politique de violence en Autriche. Aucun communiqué n'est publié à l'issue de cette conversation. On ignore ce que se sont dit les deux hommes d'Etat. L'Allemagne, en tous cas, continue son agitation.

Le 11 juillet, M. Dollfuss remanie son cabinet et en fait un ministère de « défense contre le terrorisme ». Le major Fey est nommé « commissaire général d'Etat » avec mission de prendre les mesures exceptionnelles nécessaires pour le maintien de la sûreté.

Le 19 juillet le poste de T.S.F. de Munich qui a été depuis plus d'un an un des instruments les plus actifs de la propagande allemande, annonce que si sept terroristes qui doivent passer en Cour martiale sont condamnés à mort, les nazis « régleront le sort de Dollfuss et de son système ». Le 24 juillet deux terroristes sont condamnés à mort par la Cour martiale.

Le lendemain, 25 juillet, quelques nazis pénètrent au Ballplatz, entrent dans le cabinet de travail du Chancelier et abattent M. Dollfuss à coups de revolver. Celui-ci est

grièvement atteint, mais ses bourreaux n'ont même pas la pensée de tenter de lui sauver la vie. Il perd tout son sang comme un animal blessé et il meurt.

III. — *Réaction de l'Europe. Le Dr Schuschnigg au pouvoir.*

Ce crime abject va provoquer partout une véritable panique qui se mêle à la réprobation universelle. On savait l'Allemagne capable de tout entreprendre pour arriver à ses fins mais on ne pensait pas qu'elle pût s'abaisser jusqu'à recourir à un procédé aussi lâche.

Le 26 juillet 1934, l'atmosphère de l'Europe est atrocement lourde de la menace d'une guerre qui pour la première fois depuis l'Armistice semble imminente. Il y a juste vingt ans que l'Allemagne se lançait dans la plus monstrueuse aventure. Aujourd'hui, puisque par sa main le sang le plus précieux et le plus pur de l'Autriche vient d'être répandu, va-t-elle avoir recours aux armes : elle vient de faire le premier pas qui, dit-on, le seul coûte. L'Europe a peur et reste atterrée d'émotion.

C'est à M. Mussolini que revient l'honneur d'avoir — en répondant à l'Allemagne le seul langage que dans sa frénésie sanguinaire, elle était capable de comprendre — épargné à l'Europe la conflagration générale. Le 27 juillet, un télégramme de l'agence Stefani annonce que le Gouvernement italien a fait concentrer sur le Brenner et face à la Carinthie des forces militaires suffisantes pour faire face à tout événement. L'Allemagne doit savoir en quoi s'en tenir : en 1926 M. Mussolini l'a déclaré : « Je porterai, s'il le faut, le drapeau aux trois couleurs au delà du Brenner ». Il se met maintenant en position de pouvoir agir. Cet acte énergique, il va d'ailleurs le commenter implicitement dans la dépêche de condoléances qu'il envoie au prince Starhemberg : « La fin tragique du chancelier Dollfuss me cause une profonde douleur. Des rapports d'amitié personnels et des vues politiques communes me liaient à lui. J'ai toujours admiré ses qualités d'homme

d'Etat, sa simplicité et son grand courage. L'indépendance de l'Autriche pour laquelle il est tombé, est un principe qui était défendu et *sera défendu par l'Italie avec encore plus d'acharnement dans des temps exceptionnellement difficiles*. Le chancelier Dollfuss a servi le peuple dont il était issu avec un désintéressement absolu et au mépris du danger. *Sa mémoire sera honorée non seulement en Autriche, mais partout dans le monde civilisé qui a déjà frappé, par sa condamnation morale, les responsables directs ou lointains*. Agréez l'expression de mes condoléances qui interprètent les sentiments unanimes d'exécration et de regrets du peuple italien. Mussolini. »

L'Allemagne recule, essaie de se dérober à la responsabilité morale qui l'écrase, charge son représentant à Vienne, M. Rieth, et le révoque pour le remplacer par M. von Papen.

Cependant, les *Heimwehren* ont réprimé le début d'émeute nationale-socialiste (pendant que l'on assassinait Dollfuss, d'autres bandits s'étaient emparés du poste central de T.S.F.). Le prince Starhemberg déclare, le 27 juillet qu'il considère comme un testament sacré du chancelier Dollfuss, de ne jamais accepter le moindre compromis avec le national-socialisme et de ne jamais faire de concessions qui pourraient porter atteinte à la pleine indépendance de l'Autriche.

Le Président Miklas charge M. Kurt von Schuschnigg de former le Gouvernement. Celui-ci va proclamer son désir de poursuivre intégralement la politique du chancelier Dollfuss, tant dans le domaine intérieur en procédant à la mise en application de la Constitution, qu'à l'extérieur en restant fidèle à la politique d'indépendance de l'Autriche.

Il rencontre M. Mussolini le 21 août à Florence (M. Dollfuss a été assassiné à la veille de partir à Riccione pour retrouver le Chef du Gouvernement italien). Après l'entrevue, un communiqué officiel annonce que les deux hommes d'Etat ont constaté « une communauté effective de directives et de méthodes en ce qui concerne l'indé-

pendance et l'intégrité de l'Etat autrichien, indépendance et intégrité qui comprennent également autonomie intérieure complète ».

Désormais, depuis le crime du 25 juillet, M. Mussolini considérera toute ingérence de l'Allemagne dans les affaires de l'Autriche comme une question touchant directement l'Italie. Il entend consolider le bloc italo-austro-hongrois et en faire sa construction politique en Europe centrale comme la France a fait la Petite-Entente. Mais il ne veut pas qu'il en résulte un bloc fermé à tout accord avec d'autres Etats. Le communiqué de Florence parle en effet de la possibilité d'« élargir » les accords de Rome du 17 mars : cela vise sans doute une négociation possible avec la Petite-Entente.

Les Puissances ne jugent pas utile de soumettre les événements de juillet à la Société des Nations. On se heurterait toujours à la même difficulté : comment justifier juridiquement une condamnation de l'Allemagne et surtout quelles sanctions prendre ? Dans de telles circonstances le droit international s'avère impuissant.

La réunion de l'Assemblée de la Société des Nations va donner aux représentants de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie l'occasion d'évoquer entre elles le problème autrichien et le 27 septembre 1934, ils signent la Déclaration que voici :

« Après avoir procédé à un nouvel examen de la situation de l'Autriche, les représentants de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie sont tombés d'accord, au nom de leurs Gouvernements, pour reconnaître que la déclaration du 17 février 1934, en ce qui concerne la nécessité de maintenir l'indépendance et l'intégrité de l'Autriche, conformément aux traités en vigueur, conserve toute sa force et continuera à inspirer leur politique commune. »

Une telle déclaration, arrivant deux mois après l'assassinat du chancelier Dollfuss, est bien insignifiante. Les trois puissances affirment leur politique commune, mais en fait, une seule d'entre elles a eu le courage de passer

aux actes lorsque la menace allemande s'est précisée d'une façon si dangereuse.

Aussi le chancelier Schuschnigg va-t-il continuer à s'appuyer sur l'Italie pour accomplir la besogne immense que lui a léguée le chancelier Dollfuss. Il sait que l'Autriche a, de par sa situation géographique et sa structure nationale, un rôle particulier à jouer. Le maintien de son indépendance est non seulement son intérêt propre, mais celui de l'Europe toute entière : l'Autriche est, selon l'expression de M. Schuschnigg « le point de rencontre et le régulateur des grands courants qui s'affrontent et se complètent, passent sans relâche de l'Est à l'Ouest, du Nord au Sud et inversement ».

M. Schuschnigg va à Rome en novembre et à Budapest en décembre. Le communiqué publié à la suite des conversations de Budapest indique que « les entretiens furent empreints de l'esprit des accords de Rome » et M. Berger-Waldenegg, ministre des Affaires étrangères d'Autriche déclare que « le pacte de Rome est en lui-même une garantie de paix européenne ».

A la fin de 1934 le bloc triangulaire italo-austro-hongrois s'est donc encore fortifié sous l'égide de M. Mussolini; à côté de lui la Petite-Entente, organisation sous le patronage non dissimulé de la France, vise comme lui à s'opposer aux ambitions allemandes qui se sont déchaînées si brutalement. Entre les deux blocs, peu de contacts, une certaine méfiance même : l'élément essentiel de jonction est constitué par les Déclarations politiques des 17 février et 27 septembre qui lient entre elles la France et l'Italie, appuyées par la Grande-Bretagne.

Il faut maintenant fortifier le lien créé par ces Déclarations. Il faut rapprocher étroitement les deux blocs dont les intentions en ce qui concerne l'Autriche sont les mêmes. Pour cela la France et l'Italie doivent procéder à un accord d'ensemble qui consacrera l'identité de leurs vues et de leurs méthodes, en liquidant le passé. Cette œuvre à laquelle on travaille depuis plusieurs années des deux côtés sera réalisée au début de 1935.

IV. — *Les accords de Rome.*

Au début de janvier 1935, M. Laval, ministre des Affaires étrangères de France, se rend à Rome pour rencontrer M. Mussolini. La tâche des deux hommes d'Etat consiste à parachever l'œuvre des années passées et à fortifier le système politique tendant à s'opposer au pan-germanisme en Autriche.

Le 6 janvier sont signés au Palais de Venise les Accords consacrant le rapprochement franco-italien. Ils restent secrets mais un communiqué publié à Rome et résumant leur teneur comporte sur l'Autriche et l'Europe danubienne le passage que voici :

« Les deux Gouvernements se déclarent d'accord pour recommander aux Etats principalement intéressés *la conclusion d'un accord de non-ingérence dans les affaires intérieures respectives, et l'engagement réciproque de ne susciter ni favoriser aucune action qui ait pour but d'atteinter par la force à l'intégrité territoriale et au régime politique ou social de l'un des pays contractants.*

« L'accord dont il s'agit devrait être conclu d'abord entre l'Italie, l'Allemagne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et l'Autriche, c'est-à-dire entre tous les pays voisins de l'Autriche et l'Autriche elle-même.

« Il devrait être ouvert à l'adhésion de la France, de la Pologne et de la Roumanie, étant ainsi étendu aux Etats voisins et successeurs en plus de l'Autriche et de la France.

« En outre, le Gouvernement italien et le Gouvernement français, en considération de la nécessité de maintenir l'indépendance et l'intégrité de l'Autriche, conviennent dès à présent que, au cas où cette indépendance et cette intégrité seraient menacées, les deux Gouvernements italien et français se consulteraient entre eux et avec l'Autriche en vue des mesures à prendre. Cette consultation serait, par la suite, étendue par l'Italie et par la France aux autres Etats, afin de s'en assurer le concours. »

D'un point de vue général, cet accord resserre les

liens unissant la France et l'Italie depuis les deux déclarations de 1934. Chacune des deux Puissances fait apport, dans cette nouvelle union, des satellites qu'elle a groupées autour d'elle mais sans répudier les accords préexistants. M. Mussolini l'a dit très justement dans le toast porté à M. Laval : « Il ne s'agit pas, quant à l'Europe centrale, de renoncer à nos amitiés respectives; il s'agit d'harmoniser dans le bassin danubien les intérêts et les nécessités vitales de chacun des Etats avec les exigences d'ordre général, aux fins de la pacification européenne ». L'œuvre poursuivie séparément par l'Italie et la France est couronnée par ces accords.

Ce que sera le pacte de non-immixtion projeté, nous ne pouvons pas le dire à l'heure où nous écrivons ces lignes. Néanmoins pour être efficace, il est — à notre avis — indispensable qu'il tienne compte de la façon la plus minutieuse de l'enseignement donné par l'histoire politique de ces dernières années.

Son Préambule devrait partir de la considération que les articles 80 du Traité de Versailles, 88 du Traité de Saint-Germain, le Protocole I de Genève de 1922 et le Protocole de 1932 ont établi la règle de l'inaliénabilité de l'indépendance de l'Autriche si ce n'est du consentement de la Société des Nations et ont précisé les obligations découlant de cette règle tant de la part de l'Autriche que des autres Puissances. Les signataires constateraient leur accord pour estimer que cette règle constitue un des principes de la politique européenne dont l'application scrupuleuse tant selon la lettre des traités que dans leur esprit est nécessaire pour le maintien de la paix et des bonnes relations en Europe centrale. Après ces considérations, les Hautes Parties contractantes s'engageraient à ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Autriche; elles s'abstiendraient en conséquence, non seulement de toute action officielle, mais encore d'autoriser, susciter, favoriser, rétribuer ou tolérer la préparation de mouvements révolutionnaires, la propagande par tous les moyens et notamment par l'affichage, l'envoi, la distribution ou

le jet du haut d'aéronefs, de tous imprimés, par émissions radiophoniques officielles ou privées, la constitution de groupements ou d'associations, ayant pour but ou susceptibles d'avoir pour conséquence plus ou moins lointaine soit d'attenter à l'intégrité territoriale de l'Autriche ou à son indépendance, soit de modifier ou de détruire l'ordre politique et social qui y est établi.

Les Hautes Parties contractantes s'engageraient à prendre les mesures nécessaires pour introduire ces dispositions dans leur législation interne et les assimiler, au point de vue des sanctions, aux crimes contre la sûreté de l'Etat. En cas d'inobservation de la convention, l'Autriche ou toute puissance signataire pourrait par voie de requête, recourir à la Cour Permanente de Justice Internationale dont les signataires s'engageraient à reconnaître et à exécuter de bonne foi la décision. Il va de soi que réserve serait faite des dispositions des traités antérieurs ayant trait à ces questions.

Le communiqué de Rome n'est pas très clair sur la portée de l'accord qui devrait être ainsi conclu : il semble d'abord indiquer que le pacte de non-immixtion devrait avoir le caractère de généralité et de réciprocité entre tous les signataires, puis il déclare que ce pacte serait signé entre les voisins de l'Autriche et l'Autriche elle-même. Il nous paraît indispensable de restreindre — comme nous l'avons indiqué — le pacte à la non-immixtion en Autriche, quitte à conclure par la suite d'autres pactes étendant le bénéfice de ces stipulations aux autres Etats de l'Europe centrale.

Un autre point se posera sans doute : la question de la restauration des Habsbourg. Les tendances monarchistes de certains membres du cabinet Schuschnigg sont évidentes et non dissimulées. Peut-être certaines Puissances demanderont-elles à l'Autriche de souscrire à une renonciation à tout espoir de restauration. Malgré les affirmations officielles, ce problème est à envisager et les Puissances devront examiner les arguments sérieux qui militent dans les deux sens.

L'essentiel, en définitive, est de savoir quelle sera l'attitude de l'Allemagne. C'est de son adhésion au pacte que dépend son efficacité et son succès. Le Gouvernement de Berlin auquel les accords de Rome ont été communiqués, n'a pas fait d'objection de principe au pacte danubien, mais a demandé des « précisions ».

Il estime d'abord que la Suisse devrait y adhérer puisqu'elle a des frontières communes avec l'Autriche, ainsi que l'Angleterre puisque la France et la Roumanie sont invitées à y accéder. Il demande si le principe de non-immixtion engagera de la même façon toutes les puissances signataires ou si le droit d'intervention en Autriche sera réservé à l'Italie ou à la France. Il voudrait des explications sur l'article prévoyant que tout Etat participant peut conclure d'autres accords avec d'autres Etats. Enfin il demande si l'accord franco-italien de consultation prendra fin le jour où le pacte sera signé, et si la S.D.N. sera l'organisme compétent pour l'application du Pacte.

De plus, et surtout, l'Allemagne demande « si le pacte danubien reconnaîtra expressément le droit du peuple autrichien de disposer de lui-même ». Depuis le succès complet remporté par le Reich en Sarre, le 13 janvier 1935, Berlin pense qu'obliger les Puissances à admettre un plébiscite par lequel on demanderait aux Autrichiens s'ils veulent rester indépendants ou s'unir au Reich serait le plus sûr moyen d'aboutir à ses fins.

Les Puissances doivent déjouer cette manœuvre. Puisque tous leurs efforts convergent à sauvegarder l'indépendance de l'Autriche, admettre l'idée d'un plébiscite serait de leur part une véritable lâcheté vis-à-vis du peuple autrichien, et le désaveu de toute leur politique depuis la guerre. Le III^e Reich sait bien qu'un plébiscite, grâce aux moyens de pression terroristes qui lui sont familiers pourrait avoir quelque chance de tourner en sa faveur : les Autrichiens se sentant abandonnés par l'Europe, se laisseraient, comme en 1918-1919, aller au désespoir et voteraient peut-être le rattachement.

Il n'est pas douteux que si l'Europe, en 1840 ou en

1845, avait demandé aux Belges de se prononcer pour l'indépendance ou pour le rattachement à la France, la Belgique aurait penché vers la deuxième solution.

Il faut laisser à l'Autriche le temps de prendre conscience d'elle-même, de s'affermir sur ses assises matérielles, de fortifier son individualité politique et morale. Instituer un plébiscite tant que ce travail de longue haleine n'aura pas été accompli, serait une folie : ce serait douter d'un résultat sans avoir fait l'expérience.

Si l'Allemagne réclame le plébiscite immédiat avec tant d'âpreté, c'est parce qu'elle est consciente que chaque jour travaille contre elle, qu'à chaque instant l'Autriche se fortifie. Allons-nous donc abandonner tout à coup une œuvre de vie à laquelle nous nous sommes engagés ? Accepter le plébiscite en Autriche serait de la part de la France, de l'Italie et de l'Angleterre renier toute leur politique depuis quinze ans, ce serait abandonner l'Autriche et la jeter dans les bras de l'Allemagne.

La politique des puissances ne variera pas. Les accords franco-anglais de Londres (3 février 1935) ont encore renforcé les accords de Rome en y ajoutant l'adhésion expresse du Gouvernement britannique.

« Les ministres britanniques, dit le communiqué du 3 février, ont exprimé les félicitations du Gouvernement de Sa Majesté pour la conclusion de l'accord de Rome relatif à l'Europe centrale, et ils ont marqué, comme conclusion des déclarations, qu'avec les Gouvernements français et italien, le Gouvernement de Sa Majesté a faites le 17 février et le 27 septembre dernier, que ce Gouvernement se considère comme au nombre des puissances qui, aux termes des accords de Rome, se consulteront si l'indépendance et l'intégrité de l'Autriche sont menacées.

« Les ministres français et britanniques espèrent que les progrès satisfaisants ainsi obtenus pourraient être continués avec la collaboration directe et effective de l'Allemagne. »

Trois semaines plus tard, le chancelier von Schuschnigg, accompagné de M. Berger-Waldenegg, ministre des

Affaires étrangères, arrive à Paris pour s'entretenir avec le Gouvernement français des conséquences des accords de Rome et de Londres. Les ministres français et autrichiens constatent leur accord « pour reconnaître les avantages que tous les pays intéressés doivent retirer de la conclusion, dans un esprit de complète égalité, du pacte relatif à l'Europe centrale dont les conversations franco-italiennes ont posé les principes ». Ils se félicitent de l'accord des Gouvernements français et britannique pour considérer « ce projet de pacte comme un élément de sécurité constituant, avec les autres actes de caractère régional, un ensemble indivisible de garanties de paix susceptible de faciliter le règlement des problèmes généraux encore en suspens ». Par ailleurs, envisageant les rapports franco-autrichiens, ils ont marqué leur désir « d'assurer dans l'ordre intellectuel un nouveau progrès des relations amicales de la France et de l'Autriche » en développant les contacts et les échanges dans les domaines scientifique, artistique et littéraire (1). De Paris les ministres autrichiens vont à Londres où le Gouvernement britannique leur réserve également un accueil des plus sympathiques.

Par ailleurs d'autres puissances encouragent l'Autriche dans sa politique d'indépendance. La Russie, la Pologne, l'Entente balkanique ont exprimé leur sympathie à l'Autriche. Le Saint-Siège a montré que tout son appui moral soutient l'œuvre entreprise autrefois par Mgr Seipel et continuée par les chanceliers Dollfuss et Schuschnigg (2).

L'Europe en est là. De quoi demain sera-t-il fait ?

(1) Communiqué du 23 février 1935.

(2) La *Conférence anglo-franco-italienne de Stresa* a, de nouveau, envisagé le problème autrichien et la Résolution du 14 avril 1935 confirme les déclarations précédentes des gouvernements et recommande la réunion à une date très prochaine d'une conférence en vue de conclure des accords relatifs à l'Europe Centrale.

Elle a également envisagé l'examen de la question de la révision du statut militaire de l'Autriche en vue de la régler par voie contractuelle dans le cadre des garanties régionales de sécurité.

CONCLUSION

Les données du problème politique de l'Autriche sont simples. Dire ce qu'il en adviendra demain, ce serait prophétiser. Ce problème, nous le vivons à cette minute même. Et c'est pourquoi il est impossible de « conclure » c'est-à-dire d'exposer une solution définitive à laquelle l'analyse aurait conduit.

Seul le passé est définitif. Ici, nous sommes dans le présent. Bien plus, nous sommes portés vers l'avenir.

Ce que veut l'Autriche, Seipel, Dollfuss, Schuschnigg l'ont affirmé dans de nombreux discours, dans des déclarations multiples. Elle était, avant 1918, le cœur d'une grande puissance danubienne : les circonstances l'ont réduite aux proportions d'un petit Etat de sept millions d'habitants à peine. Sa tâche historique reste la même, celle de veiller à la sauvegarde de la Paix et de la Civilisation dans le bassin du Danube : tous ses malheurs sont survenus lorsqu'elle s'est détournée de cette voie pour servir d'agent d'exécution du pangermanisme.

Après la guerre, en 1918, retrouvant les ruines de l'ancienne Monarchie, elle a eu un moment de désespoir, et elle a envisagé, dans le désastre, de se réunir au Reich plutôt que de périr.

Mais aujourd'hui que l'Europe lui a donné le moyen matériel de retrouver l'espérance, la confiance en soi, l'Autriche n'a qu'une volonté : être un Etat fort et heureux, conscient de sa mission en Europe centrale.

L'Autriche peut être sûre, dorénavant plus que jamais, de compter sur l'appui sans réserve des Puissances occidentales. Il faut qu'elle sache que personne n'oubliera

le 25 juillet 1934 et le meurtre abject qui souille la main de l'Allemagne. Au-dessus de ses efforts quotidiens, au-dessus de sa vie difficile, veillent les ombres sereines de Dollfuss et de Seipel.

L'Autriche s'est donné de nouvelles institutions chrétiennes et patriotiques. Avec le temps sa stabilisation politique et son essor économique la rendront forte et lui permettront de diriger avec énergie ses propres destinées.

*
**

En face de l'Autriche, l'Allemagne n'a renoncé à rien et s'est juré d'obtenir tout ce que son ambition réclame. Le pangermanisme que la guerre semblait avoir mâté, se révèle plus arrogant et plus audacieux que jamais. Si demain le Reich signe le pacte de non-immixtion, après-demain il l'aura violé. On propose des pactes, toujours des pactes. Ne nous y méprenons pas : les pactes n'ont de valeur politique, de valeur réelle, que dans la mesure où ceux qui les signent sont sincères. Si l'Allemagne s'engage (il est même fort douteux qu'elle le fasse), elle accompagnera sa signature de réserves mentales car, comme l'a dit Streseman, aucun Gouvernement allemand ne consentira jamais à renoncer à l'annexion de l'Autriche.

Depuis deux ans, elle a abandonné la méthode de la lutte sournoise, des « finasseries » de procédure : elle agit par la force. Adolf Hitler a proclamé depuis longtemps que « de la nécessité du peuple naît le droit ». L'Allemagne pangermaniste ne sait pas parler le langage du Droit tel que l'entend le reste du monde civilisé. Il n'est donc, en définitive, qu'une commune mesure entre elle et le reste du monde : la force. A quoi serviront les pactes, les institutions, les Cours internationales, le jour où l'Allemagne voudra tout obtenir. Ce jour-là, dit Hitler, « la charrue fera alors place à l'épée, et les larmes de la guerre prépareront les moissons du monde futur » (1).

(1) Hitler : *Mon Combat*, p. 17.

De la lutte dont l'Autriche est l'enjeu sortira l'avenir de l'Europe. Bulow l'avait dit : celui qui s'installera à Vienne aura gagné la guerre.

Les Puissances ont voulu qu'en Autriche puisse vivre indépendant un peuple conscient de sa personnalité et que soient prohibées les ambitions des grands Etats sur ce carrefour vital de l'Europe centrale. Elles ont dû aider ce peuple à sortir du désarroi de l'après-guerre; elles l'ont soutenu contre tout ce qui l'a menacé à l'intérieur et à l'extérieur. Elles veulent que leur œuvre se fortifie, pour le plus grand bien de tous.

L'Allemagne, de son côté, est forte, décidée, unie : si elle ne sent pas que ceux qui s'opposent à ses ambitions sans limites sont plus forts qu'elle et ne toléreront à aucun prix sa toute puissance, elle n'hésitera devant rien et demain ce sera la guerre.

Lu le manuscrit :

Le Président de la thèse,
Gilbert GIDEL.

Vu : *Le Doyen,*
Edgard ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Les ouvrages d'une importance capitale pour notre sujet sont marqués de deux astérisques (**), ceux que l'on consultera avec fruit, d'une astéristique (*).

INTRODUCTION

1. — Sur l'histoire de l'Autriche avant 1918 :

- * André ROBERT. — *L'idée nationale autrichienne au temps des guerres de Napoléon*.
- * Jean LARMEROUX. — *La Politique extérieure de l'Autriche-Hongrie*. Tome I : 1875-1908; Tome II : 1908-1914. Paris, Plon, 1918.
- ** Henry WICKHAM STEED. — *The Hapsburg Monarchy*. London, Constable and Co, Ltd, 1914. (Cet ouvrage capital a été traduit en Français).
- A signaler : J. AULNEAU. — *Histoire de l'Europe Centrale*. Paris, Payot, 1926; et Edouard BENES. — *Souvenirs de Guerre et de Révolution* (1914-1918), 2 volumes, Paris, Ernest Leroux, 1929.

2. — Sur les négociations de Paix :

- * André TARDIEU. — *La Paix*. Paris, Payot, 1921.
- * H.-W.-V. TEMPERLEY. — *A History of the Peace Conference of Paris*. London, 1921, 5 volumes.
- Robert LANSING. — *The Peace Negotiations*, 1920; et *Mémoires*, édition française, Paris, Payot, 1925.
- Colonel HOUSE et Charles SEYMOUR. — *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*. Paris, Payot, 1923.
- Colonel HOUSE. — *Papiers intimes*. Paris, Payot, 1931, tome IV.
- * David Hunter MILLER. — *My Diary at the Conference of Paris*. 18 volumes hors commerce.
- ** *Bericht über die Tätigkeit der deutschösterreichischen Friedensdelegation in Saint-Germain-en-Laye*. Wien, 1919, 2 volumes.

- A. VERDROSS. — *Der Friedensvertrag von Saint-Germain-en-Laye*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes*, tome X (1921), p. 474.

Rudolph LAUN. — *Deutschösterreich in Friedensvertrag von Versailles*. Verlag von Franz Vahlen, Berlin, 1921 (extrait du *Kommentar zum Friedensvertrag*, publié par le Professeur Walter SCHÜCKING).

3. — Ouvrages sur l'Autriche en général :

- ** James DONNADIEU. — *Où va l'Autriche ?* Jules Tallandier, Paris, 1932 (287 pages).
 ** André TIBAL et B. MIRKINE-GUETZEVITCH. — *L'Autriche*. Delagrave, Paris 1932 (138 pages).
 ** Marcel DUNAN. — *Les Etats contemporains : l'Autriche*. Rieder, Paris, 1921.

J.-D. NEWTH. — *Austria*. Black, London, 1930.

L. RIOTOR. — *La nouvelle Autriche*. Roger, Paris, 1927.

Henri ALLIZÉ. — *De l'indépendance de l'Autriche dans le cadre des Traités de Versailles et de Saint-Germain*. Séances et Travaux de l'Académie Diplomatique Internationale. Tome III, Juillet-Septembre 1930, p. 151.

Otto BAUER. — *Das oesterreichische Revolution*. Volksbuchhandlung, Wien, 1923.

4. — Publications officielles autrichiennes :

Konstituierende Nationalversammlung. Stenographisches Protokoll. Deutschösterreichische Staatsdruckerei, Wien.

Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich (continuation du *Reichsgesetzblatt* jusqu'au 22 octobre 1919). *Staatsgesetzblatt für die Republik Oesterreich* (23 octobre 1919-9 novembre 1920). *Bundesgesetzblatt* (depuis le 10 novembre 1920). Verlag der Staatsdruckerei, Wien.

CHAPITRE I : TERRITOIRE. — Aucun ouvrage spécial.

CHAPITRE II : POPULATION.

1. — Nationalité :

Bases de Discussion établies par le Comité préparatoire à l'intention de la Conférence pour la Codification du Droit International. Tome I : Nationalité. — Genève, 1929.

- ** Ivan V. SOUBBOTITCH. — *Effets de la Dissolution de l'Autriche-Hongrie sur la Nationalité de ses Ressortissants*. Rousseau et Cie, Paris, 1926.

- * Joseph L. KUNZ. — Répertoire de Droit International. Verbo : *Nationalité en Autriche*. Sirey, Paris, 1931. Tome IX, p. 526 à 553. Du même auteur, v. même ouvrage, verbo : *Droit International Privé de l'Autriche*. Tome VI, p. 70 à 138.

2. — Protection des minorités :

- * Hermann RASCHHOFFER. — *Die nationalen Minderheiten in Oesterreich und ihre Rechtslage*. Sonderdruck aus den Vierteljahrschrift für Politik und Geschichte. Berlin, 1929.
- * Jacques FOUQUES-DUPARC. — *La Protection des Minorités de race, de langue et de religion*. Dalloz, Paris, 1922.
- Georg H.-J. ERLER. — *Das Recht der Nationalen Minderheiten*. Aschendorffsche Verlagbuchhandlung, Münster, 1931.
- David ERDSTEIN. — *Le statut juridique des minorités en Europe*. Pedone, Paris, 1932.
- * C.-A. MACARTNEY. — *National States and National minorities*. Oxford University Press, 1934.
- Dans la revue « *Nation und Staat* » (publiée à Vienne) : Werner HASSELBLATT : *Die Kulturautonomie der Slowenen in Kärnten*. (Tome I).

CHAPITRE III : L'AUTORITE SOUVERAINE.

- * KELSEN. — *Die Verfassungsgesetze der Republik Oesterreich*. Wien und Leipzig, 1919.
- ** KELSEN. — *Oesterreichisches Staatsrecht*. Mohr, Tübingen, 1923.
- * B. MIRKINE-GUETZEWITCH. — *Droit international et Droit constitutionnel*. Cours de La Haye. Recueil, 1931, tome 38, p. 311.
- Ange BLONDEAU. — *La subordination des Constitutions aux normes internationales*. Revue de Droit International, 1932, p. 579.
- * *Livre blanc tchécoslovaque* : Documents diplomatiques concernant les tentatives de restauration des Habsbourg sur le trône de Hongrie (août 1919-novembre 1921).
- Engagements internationaux pris par la Hongrie en ce qui concerne la dynastie des Habsbourg*. Recueil des Traités de la S.D.N., tome XIV, p. 386 et suivantes.
- Sur le point de savoir si l'Autriche est un Etat nouveau :
- ** Manlio UDINA. — *L'estinzione dell'Impero austro-ungarico nel diritto internazionale* : 2^e édition. Cedam, Padone, 1933.
- * Manlio UDINA. — *La succession des Etats quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques*. Cours de La Haye. Recueil, 1933, tome 44, p. 669.

- BLOCIZEWSKI. — *La Condition internationale de l'Autriche-Hongrie et le nouveau compromis douanier et commercial*. Revue Générale de Droit International Public. 1908, tome 15, p. 509 à 524.
- * Gilbert GIDEL. — *Des effets de l'annexion sur les concessions*. Sirey, Paris, 1904 (v. p. 19 à 102, l'étude de la doctrine en matière de succession des Etats).
- ** Jean DECOUDU. — *Le Partage des Dettes Publiques autrichiennes et hongroises*. Thèse, Paris, 1926.
- PENESCO. — *Les clauses financières du Traité de Saint-Germain-en-Laye*. Thèse, Paris, 1921.
- A.-N. SACK. — *Les Effets des Transformations des Etats sur leurs Dettes Publiques*. Sirey, Paris, 1927.
- ** A consulter spécialement : ANZILOTTI. — *Cours de Droit International* (traduction G. Gidel), p. 177 à 186; STRUPP. — *Les Règles générales du Droit de la Paix* (Recueil des Cours de La Haye, 1934, tome 47), p. 468 à 490); et le livre toujours fondamental en la matière : Max HUBER. — *Die Staatensuccession*, 1898.

CHAPITRE IV : L'ORGANISATION MILITAIRE.

- * TEMPERLEY. — Op. cit., tome IV, p. 141 (sur les négociations de la Paix).
- * *Annuaire militaire de la Société des Nations*. Année 1934, p. 60 à 70.
- John W. WHEELER-BENNETT. — *The Disarmement Deadlock*. George Routledge and Sons, London, 1934.

CHAPITRE V : L'ORGANISATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE.

1. — Généralités sur l'économie de l'Autriche :

- Dr Gustav STOLPER. — *Deutschösterreich als Sozial und Wirtschaftsproblem*. Drei Masken, München, 1921 (p. 123-151 : Donauföderation oder Anschluss an Deutschland).
- Dr Friedrich HERTZ. — *Ist Oesterreich wirtschaftlich lebensfähig?* Verband österreichischer Banken und Bankiers, Wien, 1921.
- A. BASCH and DVORACEK. — *Austria and its economic existence*. Prague, 1925.
- Dr Siegmund SCHILDER. — *Der Streit um die Lebensfähigkeit Oesterreichs*. Ferdinand Enke, Stuttgart, 1926.

- * Leo PASVOLSKY. — *Economic Nationalism of the Danubian States*. The Mac Millan Company, New-York, 1928 (voir notamment p. 95 à 196).
- Auguste LELEK. — *La Collaboration économique des Nations de l'Europe centrale*. Jouve et Cie, Paris, 1931.
- * Gerhard SCHACHER. — *Die Nachfolgestaaten, Oesterreich, Ungarn, Tschechoslovakei und ihre wirtschaftliche Kräfte*. Stuttgart, 1932.
- * Elemer HANTOS. — *L'Europe Centrale. Une nouvelle organisation économique*. Alcan, Paris, 1932.
- F. DELAISI, A. MOUSSET, H. CLERC, H. VON BECKERATH, E. HANTOS, S. OSUSKI. — *L'Europe centrale et la crise*. Bulletin de la conciliation internationale, 1933, n° 6.
- ** A. ANTONUCCI. — *La liquidation financière de la guerre et la reconstruction en Europe centrale*. Giard, Paris, 1933.

2. — La restauration financière et économique de l'Autriche :

- * James T. SHOTWELL. — *The Porto-Rose Conference*. International Conciliation, 1922, p. 233 à 319.
- * Charles RIST. — *Le relèvement de l'Autriche et la reprise de son commerce extérieur*. Revue Politique et Parlementaire, 10 juin 1923.
- Paul MANTOUX. — *La reconstruction économique de l'Autriche*. Genève, 1923 (Les Annales de la régie directe : Juillet-Septembre 1923).
- Yovan LOVTCHEVITCH. — *La Restauration des finances autrichiennes*. Thèse, Paris, 1924.
- * Robert Ph. SCHWARZ. — *L'Autriche de 1919 à 1924. Aperçu économique et financier*. Pédone, Paris.
- ** J. VAN WALRÉ DE BORDES. — *The Austrian Crown*. London, 1924.
- Rudolf FREUND. — *Die Genfer Protokolle, Ihre Geschichte und Bedeutung für das Statswesen Deutschösterreich*. Walter de Gruyter, Berlin und Leipzig, 1924.
- Rudolf KARL. — *Die österreichische Völkerbundanleihe*. Druckerei der Oesterreichischen Nationalbank, Wien, 1925.
- * Dr Victor KIENBÖCK. — *Das österreichische Sanierungswerk*. Stuttgart, 1925 (Le Dr Kienböck a été ministre des Finances en Autriche du 14 novembre 1922 au 20 novembre 1924).
- Paul FRANK. — *La reconstitution financière de l'Autriche*. Paris, 1924.
- * Gaston JEZE. — *La garantie des Emprunts publics d'Etat*. Recueil des Cours de La Haye, 1925; tome 7, p. 196 à 201 et 226.

- ** G. BOUSQUET. — *La restauration monétaire et financière de l'Autriche*. Rivière, Paris, 1927.
- * PILLET. — *Le relèvement financier de l'Autriche*. Thèse, Paris, 1928.
- Michel A. HEILPERIN. — *Le Problème monétaire d'après guerre et sa solution en Pologne, en Autriche et en Tchécoslovaquie*. Sirey, Paris 1931.
- * Jacques SEYDOUX. — *De Versailles au Plan Young*. Plon, Paris, 1932 (sur le relèvement de l'Autriche, p. 275 à 296).
- * Hervé ALPHAND. — *Les recommandations de la Conférence de Stresa*. Article dans la Revue de Droit International, 1932, tome X, p. 555 à 578.
- * André TIBAL. — *Les Communications dans l'Europe Danubienne*. Publications de la Conciliation internationale. Paris, 1933, Bulletins n° 8 et n° 9.
- ** Voir surtout le volume publié par la SOCIÉTÉ DES NATIONS : *La restauration financière de l'Autriche* (ce document a été publié en français et en anglais) ainsi que tous les documents de la S.D.N. relatifs aux questions économiques et financières en Autriche (et spécialement le *Rapport de MM. Rist et Layton à la S.D.N.*, 1925).

3. — Sur l'union douanière austro-allemande et l'affaire de 1931 :

- O.-E. VON SCALA. — *Der deutsch-österreichische Zollverein*. München, 1925; et *Die wirtschaftliche Vorteile des Anschlusses*, Wien, 1929.
- Otto VON ZWIEDINECK-SÜDENHORST. — *Das Problem eines deutschösterreichischen Zollvereins*. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 124^e vol., mai 1926, p. 385-402.
- ** PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE : *Série C*, n° 53 (débat de l'affaire de 1931), et *Série A/B*, n° 41 (avis consultatif).
- Karl HAUS. — *Die Bedeutung eines österreichisch-deutschen Präferenzzollsystems für eine vorläufige Lösung der österreichischen Frage*. Kölner dissertation, 1931.
- * Georges MAROT. — *Le plan austro-allemand et l'Europe Centrale*. Revue de Paris, 15 juin 1931, p. 376 à 396.
- ROBINET DE CLÉRY. — *Le projet d'union douanière austro-allemande et la situation économique*. Revue d'Allemagne, 15 mai 1931, p. 385 à 402.
- Hans WEHBERG. — *Die deutsch-österreichische Zollunion vor den Völkerbundrat*, Friedenswarte, juin 1931, p. 161 à 166.
- * M. BITTERMAN. — *L'Autriche et l'union douanière*. Collection « Sources et Documents internationaux », Editions Orbis, Prague, 1931.

- * ARGUS. — *Le caractère économique de l'union douanière austro-allemande*. Même collection, Prague, 1931.
- Karl Anton Prinz ROHAN. — *Die Zollunion in Genf*. Europäische Revue, mai 1931, p. 321-325.
- I. SCHMERZ. — *Verschiebungen in Donaauraum*. Geopolitik, mars 1931, p. 177-183.
- Philip Marshall BROWN. — *The Anschluss and the permanent Court of international Justice*. American journal of international Law, 1931, p. 509.
- Adolf VELHAGEN. — *Die Zollunion in Völkerrecht*. Bonner dissertation, 1932.
- Herbert SCHROETER. — *Die Briandsche Gedanke eines PanEuropa und die deutsch-österreichische Zollunion*. Erlanger dissertation, 1932.
- VEROSTA. — *Les avis consultatifs de la C.P.J.I. et le régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche*. Revue de Droit International, 1932, I, p. 245.
- * Baron Boris NOLDE. — *Le problème international et l'union douanière austro-allemande*. Revue générale de Droit international public, 1932, p. 261 à 359.
- * Franz VALI. — *Die deutsch-österreichische Zollunion vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof*. Manzsche Verlag, Wien, 1932.
- * H. BLUM. — *Würde eine zwischen Deutschland und Oesterreich getroffene Vereinbarung auf der Grundlage und in den Grenzen der im Protokoll vom 19. März 1931 vorgesehenen Grundsätze mit Artikel 88 des Vertrages von Saint-Germain und mit dem am 4. Oktober 1922 in Genf unterzeichneten Protokoll Nr 1 vereinbar sein ?* Köln, 1933.
- Guy DE LA ROCHEBROCHARD. — *L'union douanière austro-allemande*. Thèse, Poitiers, 1934.

CHAPITRE VI : QUALIFICATION JURIDIQUE.

- * Sakutaro TACHI. — *La Souveraineté et l'indépendance de l'Etat et les questions intérieures en Droit international*. Les Editions internationales, Paris, 1930.
- Phillips C. JESSUP. — *The custom union advisory opinion*. The American Journal of International Law, 1932, p. 105.
- * Duc DE BROGLIE. — *Le dernier bienfait de la Monarchie*. Calmann-Lévy, Paris, 1900.
- * Ed. DESCHAMPS. — *La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique, juridique et politique*. Pedone, Paris, 1902.

CHAPITRE VII : LA VIE DE L'AUTRICHE DANS LE CADRE INTERNATIONAL.

- ** Marcel DUNAN. — *La nouvelle Autriche* (Revue de Paris, mai 1920); *L'avenir de la nouvelle Autriche* (Monde Slave, mai 1925); *Les étapes de la crise autrichienne* (Revue de Paris, septembre 1927); *La consolidation de l'Autriche* (Revue de Paris, septembre 1930).
- ** Pierre BERNUS. — *L'Anschluss et le moyen de l'empêcher* (Revue de Paris, novembre 1928); *Le projet austro-allemand d'union douanière et l'Europe : un point de vue français* (Esprit international, juillet 1931).
- TERSANNES. — *Le problème autrichien et la menace de rattachement à l'Allemagne*. Paris, 1921.
- * Siegfried STRAKOSCH. — *Der Selbstmord eines Volkes*. Wien, 1922.
- H. FILLUNGER. — *Das Lana-Abkommen und die Wiener Politik*. München, 1922.
- ** Bertrand AUERBACH. — *Le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne*. Berger-Levrault, Paris, 1927.
- * VERAX. — *Mgr Seipel* (Revue des Deux-Mondes, 1929, p. 54 à 87).
- * Preston SLOSSON. — *The Problem of Austro-German Union*. International Conciliation, mai 1929 (n° 250).
- A. JOUET. — *Le problème de l'Anschluss*, Paris, 1929.
- * H. Kelsen. — *Die Staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Oesterreichs an das Deutsche Reich*. Wien.
- ** KLEINWAECHTER und PALLER. — *Die Anschlussfrage in ihrer kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bedeutung*. Braumüller, Wien, 1930.
- * Emile ESCALLIER. — *L'Anschluss de l'Autriche à l'Allemagne*. Thèse, Lyon, 1930.
- * Julius WOLF. — *Le projet austro-allemand d'union douanière et l'Europe*. L'Esprit International, 1^{er} juillet 1931.
- Bernhard KUMSTELLER. — *Die Entwicklung der Anschlussfrage seit der Reichsgründung*, 1931.
- * Aurel KRSTOULOVITCH. — *L'Anschluss et la Petite-Entente*. Lyon, 1931.
- * M. BALL. — *Die deutsch-österreichische Anschlussbewegung vom völkerrechtlichen Standpunkt*. Köln, 1933.
- John BELL. — *Austria must be saved*. National Review, octobre 1933 (p. 478 à 484).
- Sisley HUDDLESTON. — *L'Autriche et le problème danubien*. Revue de Hongrie, novembre 1933 (p. 875).

- C.-F. MELVILLE. — *Can Austria survive?* *Fornightly Review*, novembre 1933 (p. 542).
- * Pierre DELATTRE. — *Les luttes présentes du catholicisme en Europe Centrale*. Spes, Paris, 1930.
- * Adolf HITLER. — *Mon Combat* (Traduction française). Paris, Nouvelles éditions latines.
- * Dino GRANDI. — *The foreign Policy of the Duce*. *Foreign Affairs*, juillet 1934 (p. 553 à 566).
- Jacques GASCUEL. — *La Yougoslavie et la question d'Autriche*. Europe Nouvelle, 1934 (p. 851).
- * Kurt von SCHUSCHNIGG. — *L'Autriche et sa position en Europe*. *Revue de Droit international, de Sciences diplomatiques et politiques* (juillet-septembre 1934).
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
Chapitre I. — LE TERRITOIRE	29
Section 1. <i>Physionomie du territoire autrichien</i>	29
I. Généralités	29
II. Physionomie du territoire autrichien	31
Section 2. <i>La frontière austro-italienne</i>	34
I. Les négociations de 1915	34
II. Les négociations de 1919 et la Paix	35
Section 3. <i>La frontière austro-yougoslave</i>	38
I. Les négociations de 1919	38
II. Le Traité et le Plébiscite de Klagenfurt	41
Section 4. <i>La frontière austro-hongroise</i>	44
I. L'attribution du Burgenland à l'Autriche en 1919 ..	44
II. Difficultés avec la Hongrie. Le Protocole de Venise. La décision recommandée de la S.D.N.	46
III. L'affaire du chemin de fer vicinal de Sopron à Köszeg	51
Section 5. <i>Frontières austro-tchèque, austro-allemande, austro-helvétique</i>	53
Chapitre II. — LA POPULATION	59
Introduction	59
Section 1. <i>Règles internationales sur la nationalité autri- chienne</i>	61
I. Textes	61
II. Le système de Saint-Germain et son application ...	63
III. Modes de solution des conflits	68
IV. Conclusion	70
Section 2. <i>Protection des minorités de race, de langue et de religion</i>	70
I. Les Minorités en Autriche	70
II. Les Traités	72
III. Droits garantis	73
IV. Garanties d'exécution	76

	Pages
Chapitre III. — L'AUTORITÉ SOUVERAINE	79
Section 1. <i>L'Autriche est-elle un Etat nouveau ?</i>	79
I. Préambule du Traité de Saint-Germain. Attitude des Puissances	81
II. Autres dispositions du Traité	83
III. Pratique de l'Autriche. Pratique des Etats tiers ..	84
IV. Recherche d'une solution par un raisonnement général	85
V. Conséquences juridiques de la nouveauté de l'Etat autrichien (Dettes publiques, Réparations)	90
Section 2. <i>Le Droit international et la Constitution politique de l'Autriche</i>	100
I. Constitution politique de l'Autriche	101
II. La question du régime politique de l'Autriche	103
Chapitre IV. — L'ORGANISATION MILITAIRE	110
I. Le désarmement de l'Autriche à la Conférence de la Paix	110
II. Les Clauses du Traité de Saint-Germain	111
III. L'exécution des clauses du Traité	115
IV. Conclusion	123
Chapitre V. — L'ORGANISATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ..	125
Section 1. <i>Premières tentatives économiques et financières</i>	127
I. Crédits de secours	127
II. Le Traité de Saint-Germain et l'économie autrichienne	131
III. La Conférence de Porto-Rose : novembre 1921	133
Section 2. <i>La Restauration financière de l'Autriche : l'œuvre de la S.D.N.</i>	138
I. Les différents plans	138
II. Les Protocoles de 1922	143
III. Le redressement financier	146
IV. Nouvelles incertitudes. Le Protocole de Genève de 1932. La Conversion de 1934	154
Section 3. <i>Le problème des relations économiques de l'Autriche</i>	160
I. La tentative d'union douanière austro-allemande : 1931	163
II. La solution européenne : le Memorandum français de 1931. Le Plan Tardieu de 1932	171

TABLE DES MATIÈRES

299

Pages

III. La solution européenne : Conférence de Stresa de 1932. Memorandum italien de 1932. Accords italo-austro-hongrois de 1934	175
Conclusion	182
Chapitre VI. LA QUALIFICATION JURIDIQUE DE L'AUTRICHE ..	186
Section 1. <i>Bases politiques et juridiques de la qualification de l'Autriche</i>	187
I. L'Autriche carrefour de l'Europe Centrale	187
II. Précédents historiques : Suisse, Belgique	196
III. La qualification juridique de l'Autriche et sa souveraineté	203
Section 2. <i>Aspect technique de la qualification juridique de l'Autriche</i>	207
I. Textes relatifs à la qualification de l'Autriche	207
II. Nature de l'obligation	213
III. Objet de l'obligation	215
Conclusion	229
Chapitre VII. — LA VIE DE L'AUTRICHE DANS LE CADRE INTERNATIONAL (1919-1935)	231
Section 1. <i>Incertitudes de l'après-guerre : 1919-1922</i>	232
Section 2. <i>L'œuvre de reconstruction : Mgr Seipel 1922-1929</i>	237
Section 3. <i>M. Schober et la politique de rattachement à l'Allemagne : 1929-1932</i>	251
Section 4. <i>Le chancelier Dollfuss et l'Allemagne hitlérienne. Les perspectives actuelles : 1932-1935</i>	259
I. Attitude des Puissances	259
II. Le chancelier Dollfuss	262
III. Réaction de l'Europe. Le Dr Schuschnigg au pouvoir	272
IV. Les accords de Rome	276
CONCLUSION	283
BIBLIOGRAPHIE	287

PITHIVIERS. — IMPRIMERIE DES CAISSES D'ÉPARGNE





